

Olli Mäenpää

OFFENTLIG MAKT OCH RÄTTSSTATEN

1. OFFENTLIG MAKT I RÄTTSSTATEN

1.1 Rättsstaten och legalitetsprincipen

Den offentliga makten och rätten är i högsta grad sammanbundna. Utövningen av offentlig makt är beroende av rätten eftersom det i rättsstaten är lagstiftningen som fastställer grunderna, målsättningarna och gränserna för utövningen av offentlig makt. För att rätten – i synnerhet den rättsliga regleringen – ska få genomslagskraft förutsätter den å andra sidan utövning av offentlig makt: lagens tillämpande, verkställande och tillsyn. Eftersom det i första hand är myndigheternas uppgift att se till och svara för att den rättsliga regleringen fungerar och verkställs i praktiken, utgör det starka sambandet mellan den offentliga maktutövningen och rättsstatens principer även grunden för myndighetsverksamhet.

Den offentliga maktutövningen och myndighetsverksamhetens legalitet är alltså förankrade i rättsstatsidéen. Det här framgår även tydligt ur rättsstatsprincipen i 2 § 3 mom. i Finlands grundlag: "All utövning av offentlig makt skall bygga på lag. I all offentlig verksamhet skall lag noggrant iakttas." Bestämmelsen innehåller för det första legalitetsprincipen, som förutsätter att utövningen av offentlig makt har en behörighetsgrund i en lag som riksdagen har godkänt. Bestämmelsen fastställer även kravet på lagbundenhet, som förutsätter att man i skötseln av en förvaltningsuppgift noggrant iakttar den tillämpliga lagstiftningen.

I en demokratisk rättsstat agerar förvaltningsmyndigheterna i enlighet med lag, under domstolsprövning och under tjänsteansvar. Det kan emellertid inte anses vara tillräckligt att man bara iakttar de gällande och hierarkiskt differentierade normerna inom förvaltningen, även om det givetvis är viktigt för att bland annat den formella

rättssäkerheten och jämlikheten ska kunna tryggas. Utöver detta ska myndigheternas maktutövning också vila på demokratisk grund.

Den statsförfattningsrättsliga bakgrunden till legalitetsprincipen uttrycks särskilt av den demokratiprincip som har skrivits in i 2 § 1 mom. i grundlagen. I bestämmelsen sägs att statsmakten tillkommer folket, som företräds av riksdagen. Riksdagen är således det organ som i allt väsentligt beslutar hur statsmakten utövas. Därför måste också all makt som myndigheterna utövar hålla sig inom den ram som riksdagen föreskriver genom lag. Vidare kan offentlig makt utövas endast med stöd av riksdagslag.

Det hör även till europarättens väsentliga utgångspunkter att utövningen av offentlig makt ska vara förankrad i lag och bunden av lag. I ingressen till EU:s stadga om de grundläggande rättigheterna konstateras att unionen bygger på den demokratiska principen och rättsstatsprincipen (rule of law). Till dessa principer inom rättsstaten hör även legalitetsprincipen. Legalitetsprincipen har också i ingressen till Europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna nedtecknats som en princip tillhörande medlemsstaternas gemensamma kulturarv. Artikel 3 i Europarådets stadga

förutsätter även den att medlemmarna förbinder sig till rättsstatsprincipen. I myndighetsverksamheten tar detta konkret uttryck i synnerhet via legalitetsprincipen, som betonar att utövningen av offentlig makt ska vara lagenlig och bygga på lag.

1.2 Rättsstaten och myndigheternas verksamhet

I myndighetsverksamheten begränsas inte rättsstatens krav endast till kraven på lagförankring och lagbundenhet. Utöver dessa kan man till rättsstatens väsentliga krav räkna rätten till god förvaltning, den offentliga maktutövningens oavhängighet, individens effektiva möjligheter till påverkan, den offentliga maktens plikt att trygga de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna samt trygga ett effektivt rättsskydd. I rättsstaten är missbruk av offentlig makt förbjudet och var och en har rätt till jämlik behandling i myndighetsverksamheten. Innehållet och betydelsen av dessa grundkrav behandlas närmare härnäst.

2. OFFENTLIG MAKT OCH DESS UTÖVNING

2.1 Offentlig makt och offentliga förvaltningsuppgifter

Begreppet offentlig makt

Offentlig makt har två olika betydelser, en institutionell och en funktionell. Med offentlig makt kan man syfta på en institution, främst då offentliga samfund såsom staten och kommunerna. Till den offentliga makten hör även deras olika förvaltningsorgan såsom myndigheter, inrättningar och deras personal. Till exempel då det allmänna enligt 22 § i Finlands grundlag (GL, 1999) ska se till att de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna tillgodoses, är föremålet för denna skyldighet den offentliga makten som en institution. I praktiken riktas denna skyldighet speciellt mot staten och kommunerna.

Offentlig makt betyder även sådan verksamhet där offentlig makt utövas. Förvaltningens

legalitetsprincip riktas uttryckligen mot verksamhet där ett av det offentliga samfundets förvaltningsorgan använder offentlig makt. Förvaltningens legalitetsprincip förutsätter att behörigheten för sådan verksamhet bygger på lag (GL 2.3 §). Uppgifter som innehåller betydande användning av offentlig makt kan genom lag endast ges åt en myndighet, således kan man inte låta någon annan än en myndighet sköta sådana uppgifter.

Som närbesläktade begrepp till begreppet offentlig makt kan nämnas betydande och omedelbar offentlig makt samt offentlig förvaltningsuppgift.

Utövning av offentlig makt

Utövning av offentlig makt kan för myndighetsverksamhetens del definieras som en myndighets ensidiga ingripande i individens frihetssfär. En myndighet utövar offentlig makt på tre huvudsakliga sätt:

1. genom att fatta förvaltningsbeslut

2. genom att utfärda allmänna normer eller
3. genom att använda direkta maktmedel.

I normala fall är innehållet av den offentliga maktutövningen att en myndighet fattar ett skriftligt och till sin natur slutligt avgörande som innehåller lagtillämpning, med andra ord ett förvaltningsbeslut. Myndigheter kan även utöva offentlig makt genom att utfärda rättsnormer (t.ex. ministerieförordningar), ett ämbetsverks föreskrifter eller en kommunal norm (t.ex. miljöskyddsbestämmelser). Vidare kan en myndighet utöva omedelbar offentlig makt exempelvis genom att använda förvaltningstvång i samband med verkställighet eller då polisen använder direkta maktmedel.

Oftast utövas offentlig makt i samband med den administrativa regleringen, vars innehåll i all väsentlighet bygger på att fatta förvaltningsbeslut som fastställer individens rättigheter, förmåner eller skyldigheter in casu. Betydelsen av en förvaltningsmyndighets normgivning – både i form av rättsregler och administrativa normer – har ökat vid sidan om fattandet av beslut in casu. Den kraftigaste formen av offentlig maktutövning utgörs av de omedelbara tvångsmedlen, vilka är en del av i synnerhet polisens maktmedel, samt påförandet av administrativa straffpåföljder. Inom de gränser lagen fastställer kan den här typens omedelbar offentlig makt även användas i samband med vård oberoende av vilja och direkt förvaltningstvång som används för att trygga verkställigheten av ett förvaltningsbeslut.

Gradskillnader i utövningen av offentlig makt

Det finns tydliga gradskillnader i den offentliga maktutövningen. Den kraftigaste är utövningen av betydande offentlig makt, vilken bland annat polisens maktmedel innehåller. Denna maktutövningsform kan även tillgripas i vissa offentliga inrättningar och i samband med omedelbart förvaltningstvång. Betydande offentlig makt utövas även i samband med påförandet av administrativa straffpåföljder (t.ex. påföljdsavgifter). Utövningen av offentlig makt är lindrigare i den administrativa regleringen, särskilt då

man fattar begränsande och förpliktande förvaltningsbeslut. Maktutövningen är ändå bland annat förfarandemässigt bunden, och dess laglighet kan kontrolleras i efterhand.

Maktutövning i samband med fördelningen av förmåner och rättigheter tar sig bland annat uttryck i myndigheternas möjlighet att avvisa någon förmån och utöva tillsyn över hur den används. Som mer subtila maktutövningsformer kan nämnas till exempel en byråkratisk simplificering av de verkliga omständigheterna eller tillsynens förmyndaraktighet.

För att få en ekonomisk förmån – t.ex. studie- eller arbetslöshetsstöd – kan det förutsättas att vissa krav som fastställts i detalj uppfylls och iakttas. Fördelningen av knappa förmåner förutsätter även gallring och begränsningar. Dessutom är förmånernas användare ofta föremål för administrativ tillsyn. Och trots att anlitande av service i princip är frivilligt, är detta inte en undantagslös egenskap. Som exempel kan nämnas läroplikten eller vård oberoende av vilja. En stor del av förvaltningsverksamheten är ändå så kallad faktisk förvaltningsverksamhet – till exempel vård eller undervisning – där offentlig maktutövning endast förekommer knappt eller inte alls.

Omedelbar utövning av offentlig makt

Omedelbar utövning av offentlig makt innebär användningen av tvångs- eller maktmedel, en omedelbart bindande befallning eller annat slags omedelbart ingripande i handlingsfriheten. En myndighet kan med stöd av en specialbestämmelse i lag ha behörighet att utöva omedelbar offentlig makt och därav ingripa i individens handlingsfrihet eller besittning av egendom. En vittomfattande behörighet för utövandet av omedelbar offentlig makt har fastställts åt polisen. Polisen kan genom utövningen av sina lagstadgade befogenheter bland annat ge nödvändiga befallningar och förbud som är bindande för var och en samt gripa personer, stanna fordon och använda maktmedel.

Maktmedel kan användas för att verkställa en skyldighet, en order eller ett förbud eller återställa ett lagligt tillstånd. Omedelbar utövning av offentlig makt kan även ingå i samband med genomförandet av en administrativ säkringsåtgärd, såsom i samband med säkerhetskontroller, tvångsvård, isolering eller omhändertaganden. Sådan här verksamhet benämns även faktisk utövning av offentlig makt. Även i annan verkställighet av förvaltningsbeslut och i samband med förvaltningstvång kan det förekomma omedelbar utövning av offentlig makt.

Offentliga förvaltningsuppgifter

Offentliga förvaltningsuppgifter är ett begrepp förankrat i grundlagen, och grundlagen definierar även förvaltningsuppgifternas kärnområde. Enligt 124 § i grundlagen är utgångspunkten att skötseln av offentliga förvaltningsuppgifter hör till myndigheterna. De kan dock anförtros andra än myndigheter genom att iaktta de kriterier och begränsningar som nämns i bestämmelsen. Inom dessa gränser kan offentliga förvaltningsuppgifter även anförtros enskilda aktörer.

Med offentliga förvaltningsuppgifter avses i grundlagen en jämförelsevis vid helhet av förvaltningsuppgifter. Till dessa hör till exempel uppgifter som gäller verkställighet av lagar samt beslutsfattande som gäller enskilda personers och sammanslutningars

rättigheter, skyldigheter och förmåner. Offentliga förvaltningsuppgifter kan även innefatta tillhandahållandet av lagstadgade offentliga tjänster. Uppgiften kan till sin natur vara en offentlig förvaltningsuppgift även om den inte innehåller utövning av offentlig makt, så som i faktisk förvaltningsverksamhet eller vid tillhandahållandet av lagstadgade social- och hälsovårdstjänster.

2.2 Utövarna av offentlig makt

Den offentliga förvaltningens aktörer

Den offentliga förvaltningens grundstruktur består av fyra skilda och även rättsligt separata organ. Dessa är statsförvaltningen, kommunernas förvaltning, den medelbara offentliga förvaltningen och den europeiska förvaltningen.

Statens och kommunernas förvaltning har traditionellt utgjort den offentliga förvaltningens kärnområde, om man utgår från bland annat uppgifternas vikt, mängden personal och finansiella medel, möjligheten till offentlig maktutövning och

organisationens formella enhetlighet. Statsförvaltningens uppgifter är i huvudsak offentlig styrning och tillsyn, medan kommunerna ansvarar för den offentliga servicen.

Den medelbara offentliga förvaltningen ligger mellan den offentliga förvaltningen och de enskilda aktörerna, och består av en osammanhängande struktur och osammanhängande uppgifter. Ett gemensamt drag är dock att aktörerna inom den medelbara offentliga förvaltningen sköter offentliga förvaltningsuppgifter som de enligt lag ska sköta eller till följd av att utomstående aktörer blivit anförtrodda förvaltningsuppgifter på ett lagenligt sätt. Till den medelbara offentliga förvaltningen hör ett par hundra tämligen olika och rättsligt självständiga aktörer, och deras uppgifter varierar avsevärt. En enhetlig organisation för den medelbara offentliga förvaltningen finns inte överhuvudtaget.

Den europeiska förvaltningen har idag en stor betydelse för genomförandet av den administrativa regleringen och tillsynen. Den europeiska förvaltningen innefattar olika informations-, tillsyns- och regleringsbyråer på EU-nivå. EU-kommissionen har även betydande administrativ behörighet bland annat i samband med konkurrenstillsynen. Eftersom genomförandet av EU-rätten ännu också i huvudsak är medlemsstaternas myndigheters uppgift, är även de nationella myndigheterna i detta hänseende en del av den europeiska förvaltningen.

Myndigheter

Sett ur ett förvaltningsrättsligt perspektiv är myndigheter först och främst de av statens förvaltningsorgan som sköter förvaltningsuppgifter och har behörighet att verkställa dem. Med kommunal myndighet avses kommunernas organ, förtroendepersoner och tjänsteinnehavare. Även offentligrättsliga inrättningar och riksdagens ämbetsverk är myndigheter.

I förvaltningens allmänna lagar – såsom i offentlighetslagen och förvaltningslagen – har myndighetsbegreppet definierats brett, så att garantierna för god förvaltning kan

tryggas på ett omfattande sätt. När dessa lagar tillämpas innefattar begreppet myndighet alla organ inom den offentliga organisationen, särskilt statens och kommunernas olika organ.

Myndigheterna verkställer den materiella lagstiftningen på olika förvaltningsområden, vars uppgifter bland annat hänför sig till styrning och tillsyn av företagsverksamhet, verkställande av beskattning, förvaltning av miljö- och säkerhetsrisker, offentliga tjänster, kommunalt beslutsfattande, EU-rättens genomförande samt myndigheternas personal- och ekonomiförvaltning. När dessa uppgifter utförs använder myndigheterna sig av olika procedurer och medel, såsom förvaltningsbeslut, administrativa sanktioner, förvaltningsavtal, förvaltningstvång, privaträttsliga åtgärder, information, ledning och planering.

En myndighets behörighet kan till exempel bestå av självständig beslutsakt, och den kan även innehålla behörighet att utöva offentlig makt, ifall det finns lagstadgade grunder för det. En myndighet kan dock även huvudsakligen ha serviceuppgifter.

Ett offentligt samfund, såsom staten eller en kommun, utgör en enhetlig juridisk person. En myndighet anses å sin sida i allmänhet inte utgöra en självständig juridisk person. I princip kan en myndighet inte utföra rättshandlingar i eget namn och den kan inte heller självständigt vara ett subjekt för rättigheter eller skyldigheter. En myndighet saknar även självständigt juridiskt ansvar. Eftersom en myndighet inte är en självständig juridisk person, agerar den i stället för staten eller kommunen – som ett av det offentliga samfundets organ – inom de gränser lagstiftningen fastställt för dess behörighet.

I stället för att tala om de rättigheter och skyldigheter som tillhör en juridisk person definieras myndigheten av vilka dess uppgifter och behörighet är. Dessa anger i vilka ärenden och med hur vittgående befogenheter myndigheten agerar i stället för staten eller kommunen, som ett av dess organ. Den allmänna utgångspunkten är att statens myndighet på sitt kompetensområde representerar staten och för dess talan i de ärenden som hör till kompetensområdet. Det här kan även framgå ur de författningar som gäller myndighetens administration. Exempelvis är Tullen kärande och svarande i stället för staten samt bevakar statens intressen och rätt i domstolar och myndigheter i alla ärenden som hör till Tullen. Kommunens talerätt har dock centraliserats till kommunstyrelsen, som bevakar kommunens intressen samt representerar kommunen och för dess talan, om inte det i kommunens förvaltningsstadga har förordnats annorlunda.

Myndigheter kan i praktiken agera som om de vore självständiga juridiska personer, även i sådana fall där det inte finns en uttrycklig behörighetsbestämmelse för det. Myndigheterna ingår ofta till exempel förvaltningsavtal i eget namn i samband med verkställandet av deras förvaltningsuppgifter. De kan även besvära sig över varandras beslut, speciellt om besvärsrätten är nödvändig för ett allmänintresse som myndigheten har i uppgift att övervaka eller om besvärsrätten grundar sig på en specialbestämmelse.

Statens förvaltning

Statsförvaltningen har fyra organisatoriska nivåer: regeringsnivån som består av

republikens president och statsrådet, centralförvaltningen som består av ministerierna, ämbetsverken och inrättningarna samt de andra riksomfattande myndigheterna, statens regionalförvaltning och statens lokalförvaltning.

Kärnan av statens centralförvaltning består av ministerierna och de myndigheter som är underställda dem. Varje förvaltningsområde leds av ett ministerium och till dessa medräknas även statsrådets kansli som leds av statsministern. Ministeriernas centrala uppgift är att utveckla och leda sitt förvaltningsområde. Varje ministerium ansvarar på sitt eget område för beredningen av de ärenden som hör till statsrådet och för att förvaltningen fungerar sakenligt. Ministerns parlamentariska ansvar omfattar all verksamhet inom ministeriets förvaltningsområde.

Det finns flera olika förvaltningsorgan som är underställda ministerierna. Dessa är olika ämbetsverk (t.ex. Transport- och kommunikationsverket, Utbildningsstyrelsen), olika centraler (t.ex. Statistikcentralen, Finlands miljöcentral), olika inrättningar (Lantmäteriverket, olika forskningsinstitutioner) och andra riksomfattande myndigheter

(t.ex. Skatteförvaltningen, Tullen, Finansinspektionen). Till statens centralförvaltning hör även sådana funktionella helheter som försvarsmakten och gränsbevakningsväsendet.

Regionförvaltningsverken samt närings-, trafik- och miljöcentralerna (NTM-centralerna) svarar i all väsentlighet för statens regionala förvaltningsuppgifter, medan bland annat polisinsrättningarna och de lokala utsökningsverken fungerar inom statens lokalförvaltning.

Kommunerna och självstyre

Finland delas in i olika kommuner, av vilka det finns ca 300. Majoriteten av kommunerna är ganska små, och därför sköter de deras viktigaste uppgifter i samarbete med andra kommuner.

Kommunerna är självständiga offentligrättsliga juridiska personer och de har självstyre. Kommunernas allmänna syfte är att befrämja kommuninvånarnas välfärd och kommunområdets livskraft samt tillhandahålla service åt sina invånare på ett ekonomiskt, socialt och för miljön hållbart sätt.

Kommunernas uppgifter delas in i två huvudgrupper. Kommunen skötar lokala uppgifter som kommunen själv, med stöd av sitt självstyre, har beslutat att sköta (allmänt kompetensområde). Vidare har kommunerna flera olika lagstadgade uppgifter (speciellt kompetensområde). Kommunen kan införskaffa de tjänster den behöver för att sköta sina uppgifter av andra tjänsteproducenter.

Kommunerna tillgodoser den offentliga servicen bland annat på områdena som hänför sig till social- och hälsovårdstjänsterna, grundutbildningen och kultur. Kommunerna har även styrnings- och tillsynsbehörighet bland annat inom miljöskyddet och styrningen av byggande. Dessutom använder kommunerna sig av lokal författningsmakt bland annat då de godkänner kommunala miljöskyddsföreskrifter.

Den rättsliga grunden för kommunernas organisatoriska ställning och beslutsfattande baseras på kommunala självstyret som fastställs i 121 § i grundlagen samt på kommunallagen (2015), som närmare anger detaljerna för kommunens förvaltning. Det väsentliga innehållet i kommunalt självstyre är den kommunala demokratin, dvs. kommuninvånarnas rätt att själva besluta om sina ärenden. Kommuninvånarnas självstyre hänför sig även till demokratiprincipen som uttrycks i 2 § i grundlagen. För det kommunala självstyrets del betyder principen att det högsta kommunala beslutsfattningssystemet är demokratiskt. Den förutsätter att beslutsmakten i all väsentlighet hör till organ som valts av kommuninvånarna, vilket i praktiken är fullmäktige.

Kommunens förvaltning och beslutsfattande grundar sig i första hand på förtroendemannaförvaltningen och förtroendemännens centrala ställning. Kommunerna kan inom de gränser som fastställs i kommunallagen relativt självständigt bestämma den egna organisationens struktur. De kan även överföra beslutsmakt åt kommunala tjänsteinnehavare inom lagstiftningens gränser.

Kommunerna sköter även sina uppgifter i samarbete med varandra. Den viktigaste formen av kommunsamarbete är samkommunen. Den är en självständig offentligrättslig juridisk person som grundats genom ett avtal. Samkommunens uppgift är att föranstalta flera kommuners samarbete i skötseln av vissa uppgifter. I synnerhet social- och hälsovårdstjänster produceras av kommunerna i frivilliga samkommuner. Lagstadgade samkommuner å sin sida sköter bland annat om specialsjukvården, specialomsorgen och räddningsverkets uppgifter.

Grundlagen ger även självstyre åt andra än kommuner. Självstyre innehas av universiteten, landskapet Åland, religionssamfundet och samerna som ursprungsbefolkning. Vidden av och detaljerna i självstyret har även i dessa fall skilt stadgats i lag, och självstyrets innehåll varierar. Som gemensamma drag kan nämnas bland annat beslutsfattandets relativa oavhängighet och rätten att välja sina egna organ.

Enskilda som utövare av offentlig makt

Externalisering av offentlig makt innebär att man anförtror offentliga förvaltningsuppgifter åt någon annan än en myndighet. Sådan externalisering sker ganska utbrett i samband med till exempel lagstadgade social- och hälsovårdstjänster, vilka utöver kommunerna även produceras av enskilda tjänsteproducenter. Som andra externaliserade förvaltningsuppgifter kan nämnas bland annat privat säkerhetsövervakning, besiktning och arbetspensionsbolagens verksamhet i verkställandet av arbetspensioner.

Externalisering av förvaltningsuppgifter betyder inte att de skulle hamna utanför de rättsliga grundkraven anknutna till myndighetens verksamhet, trots att den som sköter uppgiften inte hör till den offentliga förvaltningen. Externalisering är således inte samma som privatisering, eftersom grunderna och ramarna för förvaltningsuppgiftens skötsel ännu också bestäms utgående från den offentligrättsliga lagstiftningen. Den som sköter en externaliserad förvaltningsuppgift agerar även under tjänsteansvar.

Förutsättningarna för att anförtro offentliga förvaltningsuppgifter åt utomstående fastställs i 124 § i grundlagen. Den allmänna förutsättningen är att det behövs för en ändamålsenlig skötsel av uppgiften. Exempelvis kan det vara ändamålsenligt att anförtro producerandet av vissa tjänster åt en enskild, medan det krävs särskilt starka grunder för att organisera sådant beslutsfattande som gäller individens eller samfunds centrala rättigheter utanför myndighetsmaskineriet.

En väsentlig förutsättning för externalisering är att det inte får äventyra de grundläggande fri- och rättigheterna, rättssäkerheten eller andra krav på god förvaltning. I samband med skötseln av en externaliserad förvaltningsuppgift måste man således följa förvaltningens allmänna lagar, särskilt förvaltningslagen (2003), offentlighetslagen (1999) och språklagen (2003). Dessutom får förvaltningsbeslut fattade i samband med skötseln av en offentlig förvaltningsuppgift överklagas till förvaltningsdomstolen, och verksamheten omfattas av det straffrättsliga tjänsteansvaret.

Uppgifter som innebär betydande utövning av offentlig makt får inte enligt 124 § i grundlagen anförtros åt någon annan än en myndighet. Betydande utövning av offentlig makt är bland annat rätten att genom självständig prövning använda maktmedel eller rätten att på annat betydande sätt ingripa i individens grundläggande fri- och rättigheter. Således kan endast en myndighet till exempel besluta om en administrativ straffpåföljd eller utfärdande av vite. Egentlig polisverksamhet kan inte heller externaliseras.

Offentliga förvaltningsuppgifter kan anförtros enskilda bara genom lag eller med stöd av en uttrycklig bestämmelse i lag. Eftersom externalisering av förvaltningsuppgifter förutsätter reglering på lagnivå kan en myndighet inte genom egen prövning anförtro sina uppgifter åt utomstående. Överföring av en förvaltningsuppgift kan genomföras så att uppgiften i lagen anges åt någon annan än en myndighet. I lagen kan även fastställas vilka förutsättningar som ska uppfyllas för att uppgiften genom en förordning, ett myndighetsbeslut eller ett förvaltningsavtal kan anförtros någon annan än en myndighet.

Offentliga förvaltningsuppgifter sköts inom den medelbara offentliga förvaltningen, och till den hör i huvudsak tre typers organisationer: offentligrättsliga inrättningar, offentligrättsliga föreningar och aktörer i bolagsform. Offentligrättsliga inrättningar är bland annat Folkpensionsanstalten och de flesta av universiteten. Till exempel sköter Centralhandelskammaren en offentlig förvaltningsuppgift då den tillsätter mäklarnämnden och fastighetsvärderingsnämnden, Finlands Advokatförbund å sin sida då den utfärdar disciplinära åtgärder gällande dess advokater. I bolagsform sköts i allmänhet bland annat olika uppgifter relaterade till lagstadgad service. Även en privat person kan handha en offentlig förvaltningsuppgift, eftersom en begränsad behörighet att använda maktmedel med stöd av speciallag kan anförtros exempelvis ordningsvakter, väktare och säkerhetskontrollörer.

Den europeiska förvaltningen

Inom EU-rätten gäller som allmän utgångspunkt att verkställigheten av unionens lagstiftning är decentraliserad. Enligt denna utgångspunkt ska medlemsstaternas myndigheter tillgodose tillämpningen och verkställigheten av EU-lagstiftningens normer. Medlemsstaterna har en allmän skyldighet att genomföra alla nödvändiga åtgärder som krävs enligt deras nationella lagstiftning för att unionens lagstiftning ska kunna verkställas. I dagens läge utgör EU-rättens verkställighet dock en helhet på flera nivåer, där både unionens och medlemsstaternas förvaltningsorgan deltar.

I EU:s grundstadga konstateras: "När unionens institutioner, organ och byråer fullgör sina uppgifter ska de stödja sig på en öppen, effektiv och oberoende europeisk administration." Till den europeiska förvaltningen hör i snäv bemärkelse förvaltningen på EU-nivå, särskilt kommissionen samt EU:s ämbetsverk och kommittéer. I vid bemärkelse kan man till den europeiska förvaltningen även inkludera medlemsstaternas förvaltning, eftersom medlemsstaternas förvaltning förverkligar EU-rätten och även för övrigt primärt agerar inom EU-rättsliga ramar.

Kommissionen har administrativa befogenheter i samband med EU-rättens verkställighet särskilt på de områden där unionen har exklusiv behörighet. Till dessa hör särskilt jordbrukspolitiken, tillsynen över konkurrensbestämmelserna och den gemensamma handelspolitiken. Vidare utövar kommissionen tillsyn över unionsrättens tillämpning. Denna tillsyn riktar sig särskilt mot medlemsstaternas myndighetsverksamhet i samband med tillämpningen och verkställandet av EU-rätten.

På unionsnivån fungerar vidare över 40 olika administrativa byråer och myndigheter. Centrala byråer är bland annat Kemikaliemyndigheten, Läkemedelsmyndigheten, Polisbyrån och Miljöbyrån. De är placerade i olika medlemsstater. Exempelvis är Kemikaliemyndighetens säte i Helsingfors. Byråerna stöder kommissionen i samband med olika reglerings-, tillsyns- och databehandlingsrelaterade uppgifter. Vissa har även självständig behörighet att fatta rättsligt bindande förvaltningsbeslut, men största delen fungerar i positioner där uppgifternas huvudvikt läggs vid beredning, behandling av information eller rådgivning. Bindande beslutsakt innehas bland annat av Byrån för varumärken, Byrån för luftfartssäkerhet och Kemikaliemyndigheten.

3. DE RÄTTLIGA RAMARNA FÖR OFFENTLIG MAKTUTÖVNING

3.1 Den offentliga maktutövningens legalitet

Legalitetsprincipens innehåll

Legalitetsprincipen framgår explicit av 2 § 3 mom. 1 meningen i grundlagen, där det sägs att all utövning av offentlig makt ska bygga på lag. Myndighetsverksamhetens lagförankring förutsätts även av 80 § 1 mom. i grundlagen, enligt vilken bestämmelser om grunderna för individens rättigheter och skyldigheter ska utfärdas genom lag.

Riksdagen är det organ som i allt väsentligt beslutar hur statsmakten utövas. Därför kan även myndigheterna utöva offentlig makt endast med stöd av riksdagslag. Dessutom gäller tilläggsbegränsningarna att myndigheterna endast kan utöva offentlig makt för det

syfte som definierats i lagen och inom de gränser lagen fastställt. Som grund för offentlig maktutövning godtas även direkt tillämpbar EU-lagstiftning och sådana internationella fördrag som blivit införda i lag.

Legalitetsprincipen har ett flertal viktiga funktioner, såväl negativa som positiva. Å ena sidan begränsar principen förvaltningsverksamheten genom att binda samman utövningen av offentlig makt med i lag föreskrivna grunder, å andra sidan framhäver den också att myndighetsverksamheten ska vara förutsägbar och bunden till rättigheter och förpliktelser som offentligt och demokratiskt har slagits fast på förhand. Det här förstärker samtidigt rättssäkerheten och den offentliga maktutövningens kontrollerbarhet.

Legalitetsprincipens tillämpningsområde

Legalitetsprincipen hänför sig till utövning av offentlig makt, ett begrepp som i detta sammanhang ska tolkas vittgående. All ensidig offentlig verksamhet som påverkar

ställningen för enskilda rättssubjekt omfattas i princip av legalitetsprincipen och då oberoende av yttre form.

Enligt legalitetsprincipen kan en myndighet fatta beslut som innehåller utövning av offentlig makt eller i övrigt utöva offentlig makt i sin verksamhet bara om det i lagen har tilldelats sådan behörighet åt myndigheten. Denna behörighet ska dessutom anges på ett tillräckligt noggrant och förutsebart sätt för att kunna skapa rättsligt bindande förpliktelser för de som blir föremål för maktutövningen.

I rättsstatlig bemärkelse har det primära syftet med legalitetsprincipen varit att skydda enskilda rättssubjekt för ensidig administrativ maktutövning, dvs. för begränsande eller förpliktande ingrepp i individens rättsställning. I denna mening inskränker principen i första hand utövningen av offentlig makt genom att skapa en frihetssfär för individen. Traditionellt har man däremot inte ansett principen vara direkt tillämplig på till exempel produktionen av offentliga tjänster, eftersom verksamheten här inte går ut på att begränsa den enskildes rättsställning och förmåner utan på att förbättra dem

I dag är det likväl inte motiverat att begränsa legalitetsprincipens tillämpningsområde till blott och bart sådan myndighetsverksamhet som innebär omedelbara förpliktelser eller begränsningar. Redan det faktum att myndigheten tillhandahåller service kan i sig omfatta sådan utövning av offentlig makt som direkt påverkar individens rättsställning. Här kan det gälla beslut om vem som tas in för sjukvård eller får ta del av socialvårdens service.

En avsevärd del av den offentliga förvaltningens verksamhet går ut på att fördela olika slags välfärdsstatliga förmåner eller ordna service. De sociala och kulturella rättigheterna i fråga har dock i stort sett också grundrättighetsstatus. Man kan på goda grunder utgå från att också de förvaltningsbeslut och åtgärder som gäller sådana förmåner, rättigheter och tjänster omfattas av legalitetsprincipen inom förvaltningen.

För förvaltningskunden är det i dag minst lika viktigt att få veta vilka tjänster eller

förmåner han eller hon är berättigad till, eller under vilka förutsättningar de kan förvägras, som att känna till myndigheternas möjligheter att genom begränsningar eller förpliktelser omedelbart gripa in i hans eller hennes rättsställning. Legalitetsprincipen kan också på så sätt anses skydda den enskildes positiva rättigheter och välfärdsförmåner.

Behörighet att utöva offentlig makt kan enligt 124 § i grundlagen även anförtros andra än myndigheter genom lag eller med stöd av lag. Ifall offentliga förvaltningsuppgifter har anförtrotts till exempel en privat aktör, tillämpas legalitetsprincipen även på denna aktörs verksamhet i samband med skötseln av förvaltningsuppgifterna.

3.2 Den offentliga verksamhetens lagbundenhet

Lagbundenhetens innehåll

Enligt kravet på den offentliga verksamhetens lagbundenhet ska lag noggrant iakttas i all offentlig verksamhet. Lagbundenheten förutsätter att myndigheten följer den

lagstiftning som gäller för myndighetens verksamhet och agerar inom de gränser som föreskrivs i lag. Myndigheten ska genomföra de uppgifter den blivit tilldelad genom lag. Lagbundenheten förutsätter även att myndigheten i sin verksamhet tar i beaktande de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna. Man kunde väl tänka sig att kravet på lagbundenhet skulle gälla också utan en explicit bestämmelse, men detta minskar naturligtvis inte den praktiska betydelsen av grundlagsbestämmelsen som betonar lagbundenheten.

Lagbundenheten är inte en skyldighet som gäller bara myndigheterna. Enskilda personer kan lika väl åberopa lagen när de har att göra med myndigheter och förutsätta att dessa tillgodose de förmåner och rättigheter som föreskrivs i lag. I och med att myndigheterna är skyldiga att iaktta lag, har den enskilde på motsvarande sätt rätt att förvänta sig att så faktiskt sker. Vid behov ska den enskilde ha tillgång till medel genom vilka han eller hon kan driva igenom sina krav i en domstol. Medlen i fråga ska bidra till att den enskildes rättsskydd tillgodoses.

Lagbundenhetens tillämpningsområde

Kravet på lagbundenhet gäller offentlig verksamhet i allmänhet, särskilt myndigheternas och domstolarnas verksamhet. Även skötseln av offentliga förvaltningsuppgifter hör till lagbundenhetens tillämpningsområde oberoende av huruvida uppgiften anförtrots en myndighet eller någon annan.

Lagbundenheten gäller inte bara det administrativa beslutsfattandet och beredningen av ärenden, utan även fördelningen av offentliga tjänster eller förvaltningsorganen som parter i privaträttsliga rättshandlingar. Lagbundenheten förpliktar samtliga organ inom den statliga, kommunala och medelbara offentliga förvaltningen samt alla anställda hos förvaltningen. Någons ställning inom organisationen eller anställningsförhållandets art saknar relevans med tanke på lagbundenhetens tillämpningsområde.

Lagen som ska iakttas

Lagbundenheten omfattar samtliga gällande rättsnormer och hela rättsordningen. Med lag avses också författningar på lägre nivå än riksdagslag, såsom förordningar, kommunala stadgor och andra rättsnormer som på behörigt sätt har utfärdats av myndigheter. Ytterligare ska vedertagna rättsprinciper iakttas i den offentliga förvaltningen.

När det gäller tillämpningsområdet finns det på denna punkt en väsentlig skillnad mellan legalitetsprincipen och lagbundenheten: utövningen av offentlig makt måste grunda sig på lag som har godkänts av riksdagen, medan man inom den offentliga förvaltningen måste följa också annan gällande rätt än riksdagslagar. En bestämmelse på lägre nivå än riksdagslag är inte förpliktande till den del som den eventuellt strider mot en högre norm; detsamma gäller om normen har utfärdats utan ett explicit normgivningsbemyndigande.

Till lagbundenhetens tillämpningsområde hör även internationella fördrag och Europeiska unionens rätt. Närmare bestämt inbegriper detta såväl den EU-rätt som på behörigt sätt har satts i kraft i Finland, såsom genom lag eller förordning korrekt implementerade direktiv, som den EU-rätt som har direkta rättsverkningar. Vidare hör EU-domstolens praxis till lagbundenheten, och likaså ska Europeiska människorättsdomstolens praxis iakttas i myndigheternas verksamhet.

”Noggrant” iakttagande av lagen

Det kan vara svårt att till punkt och pricka iaktta lagen, om lagstiftningen är vag och bristfällig eller om det är frågan om en norm som tillåter flera lagliga lösnings- eller åtgärdsalternativ. Till exempel skyldigheten enligt 1 § i markanvändnings- och bygglagen att ”reglera områdesanvändningen och byggandet för att på det sättet skapa förutsättningar för en bra livsmiljö och främja en ekologiskt, ekonomiskt, socialt och kulturellt hållbar utveckling” ska i själva verket med hänsyn till lagbundenheten i första hand uppfattas som ett optimeringssyfte. Lagbundenheten förutsätter med andra ord att myndigheterna går in för att så effektivt som möjligt uppnå dessa syften, medan detaljfrågorna blir beroende av förvaltningsorganens prövning inom ramen för den gällande lagstiftningen.

Också när det gäller tillämpningen av flexibla rättsnormer har myndigheterna ofta en vid provningsrätt. För att ett förvaltningsbeslut ska kunna fattas kan det krävas till exempel att verksamheten är ändamålsenlig med tanke på det allmänna intresset eller att åtgärden inte förorsakar betydande men. Vid tillämpningen av sådana flexibla normer blir det ofta också aktuellt att avväga allmänna och enskilda intressen mot varandra och att försöka balansera mellan de olika kraven. Lagbundenhetskravet förutsätter i dylika situationer att de kriterier som utövningen av beslutanderätt ska uppfylla beaktas på behörigt sätt och efter moget övervägande. Även rättsprinciperna inom förvaltningen ska iakttas när provningsrätten används.

Lagbundenheten är ett särdeles problematiskt krav när någon viss fråga eller

verksamhet inte har reglerats överhuvudtaget eller när normerna är motstridiga.

Lagbundenhetskravet ger inget direkt svar på denna typ av problem. De grundläggande fri- och rättigheterna, rättsprinciperna inom förvaltningen och de vedertagna lagtolkningsstyrande reglerna ska dock beaktas också här.

Garantierna för lagbundenhet

För att lagbundenheten ska ha någon reell betydelse måste det vara möjligt att utöva tillsyn över förvaltningsverksamhetens lagenlighet.

Så att lagbundenheten i praktiken ska kunna tryggas måste lagbundenheten av myndigheternas verksamhet kunna vara föremål för tillräckligt effektiv tillsyn. För lagbundenheten gäller således särskilt kraven på tillräcklig offentlighet, fungerande tillsyn och effektivt rättsskydd. Sakbehandlingen av ärenden och beslutsfattandet ska vara offentligt. Tillsyn och tjänsteansvar gäller för all offentlig verksamhet. Dessutom

kan frågan huruvida ett förvaltningsbeslut angående en individs rättigheter, förmåner eller skyldigheter varit lagenligt föras till förvaltningsdomstolen för bedömning.

3.3 Myndighetsverksamhet och rättsnormshierarkin

Tillämpningsområdet för den offentliga verksamhetens lagbundenhet omfattar hela rättsordningen. Således förutsätter lagbundenhetskravet att alla olika rättsliga bestämmelser, på alla olika nivåer, ”noggrant” iakttas i myndigheternas verksamhet. När lagbundenheten tillgodoses har dock de gällande normernas olika nivåer en stor betydelse. De rättsnormer som i förvaltningsverksamheten används som rättskällor utgör ett hierarkiskt system, där högre normer får företräde gentemot normer på lägre nivå. Hierarkin är ändå inte schablonmässig eller entydig eftersom rättskällorna inom förvaltningen på olika sätt står i samband och växelverkan med varandra.

Grundlagsenlig lagtillämpning

En myndighet ska tolka och tillämpa en behörighetsbestämmelse i lag så att ett beslut som fattas med stöd av bestämmelsen i fråga inte strider mot grundlagen eller en annan rättsnorm på högre nivå såsom Europeiska människorättskonventionen. I praktiken inverkar rättsnormshierarkin oftast den här vägen på lagtolkningen och lagtillämpningen i myndigheternas beslutsfattning.

Den tolkningsverkan som rättsnormshierarkin medför konkretiseras i den praktiska förvaltningsverksamheten framför allt i samband med bestämmelser på lagnivå som är vaga och ger mycket utrymme för prövning. Rättsnormshierarkin förutsätter vanligen att man bedömer på vilket sätt lagen kan tillämpas om man tar i beaktande grundlagens bestämmelser. Lagtillämpning som visserligen kan tillåtas i ljuset av lagens ordalydelse och kanske även lagens syfte men som strider mot grundlagen är förbjuden. En myndighet ska således i lagtillämpningen iakttä grundlagsenlig tolkning.

Grundlagens företräde

106 § i grundlagen anger grundlagens företrädare. Enligt bestämmelsen ska domstolen ge företrädare åt en grundlagsbestämmelse, om tillämpningen av en lagbestämmelse i ett ärende som domstolen behandlar uppenbart skulle strida mot grundlagen. Domstolen får följaktligen inte tillämpa exempelvis en lag som uppenbart strider mot någon grundlagstryggad grundläggande fri- och rättighet eller tillämpa lagen så att resultatet uppenbart skulle strida mot grundlagen. Om till exempel ett besvärshöjningsförbud i lagen uppenbart förhindrar förverkligandet av effektivt rättsskydd, måste domstolen behandla besväret trots detta förbud.

Skyldigheten att inte tillämpa en lagbestämmelse som strider mot grundlagen riktas endast mot domstolarna. Ändå får inte heller en förvaltningsmyndighet låta bli att tillämpa grundlagens bestämmelser, såsom normerna om de grundläggande fri- och rättigheterna, trots att det kanske skulle förutsättas av en vanlig lag. Människor måste kunna lita på att myndigheterna följer grundlagen och att exempelvis deras grundläggande fri- och rättigheter inte blir kränkta i myndigheternas verksamhet.

EU-rättens företräde

Samtidigt som EU-rättsliga bestämmelser träder i kraft förlorar samtliga normer i den nationella lagstiftningen som strider mot dem automatiskt sin tillämplighet. EU-rätten har således företräde i förhållande till den nationella lagstiftningen. I den praktiska förvaltningsverksamheten innebär EU-rättens företräde att en myndighet i samband med sitt beslutsfattande är skyldig att inte tillämpa sådana bestämmelser i den nationella rätten som står i strid med den tillämpliga EU-rätten.

Klara och entydiga bestämmelser i grundfördraget, förordningar eller direktiv kan sålunda åsidosätta lag och hierarkiskt lägre bestämmelser i samband med förvaltningsbeslut. Om det till exempel i lagen krävdes finskt medborgarskap av dem som ansöker om näringstillstånd, kunde bestämmelsen sannolikt inte tillämpas av en myndighet, eftersom EU-rätten förbjuder diskriminering på grund av nationalitet, och det i näringsrelaterade ärenden vanligen är frågan om rätten att fritt tillhandahålla tjänster, dvs. ett av de områden som faller under EU-rätten.

Företrädet får genomslagskraft genom myndigheternas skyldighet att tolka och tillämpa den nationella lagstiftningen så att EU-rätten förverkligas på ett effektivt sätt och i enlighet med EU-rättens målsättningar.

Begränsning i rätten att tillämpa författningar på lägre nivå än lag

I 107 § i grundlagen begränsas rätten att tillämpa författningar på lägre nivå än lag. Paragrafen förbjuder myndigheter att tillämpa en bestämmelse i en förordning eller någon annan författning på lägre nivå än lag, om bestämmelsen strider mot grundlagen eller någon annan lag. Grundlagen och lagar har således företräde framför förordningar och andra normer som utfärdats av myndigheter. Det krävs inte att motstridigheten mellan lag och myndighetsnorm är uppenbar, och tillämpningsbegränsningen ska tas i beaktande redan i samband med beredningen av en myndighetsnorm.

Om det till exempel i en ministerieförordning eller i en kommunal stadga förutsätts att en tjänsteman ska vara bosatt på något visst område, är utgångspunkten den att en sådan bestämmelse inte är förpliktande för tjänstemannen, eftersom grundlagen ger var och en rätt att välja bostadsort. Ministeriet eller de kommunala myndigheterna kan inte heller vidta åtgärder mot den tjänsteman som flyttat annanstans, eftersom förordningen eller stadgan inte får tillämpas till denna del. Tillämpningsbegränsningen har även betydelse om en myndighetsnorm till exempel skulle inskränka kraven på god förvaltning, de språkliga rättigheterna eller mötesfriheten.

Hur de grundläggande fri- och rättigheterna iakttas och tryggas

Hur de grundläggande fri- och rättigheterna iakttas och tillämpas hör också till de centrala principerna för god förvaltning. I själva verket förutsätter även legalitetsprincipen och lagbundenheten att de grundläggande fri- och rättigheterna beaktas i förvaltningsverksamheten, eftersom de har särskild skyddsstatus enligt grundlagen. Förvaltningsmyndigheterna måste därför ägna dessa rättigheter behörig

uppmärksamhet när de tillämpar och tolkar lagar. Vidare ingår det i tjänsteplikten att beakta och iaktta de grundläggande fri- och rättigheterna.

Hur dessa rättigheter iakttas och tryggas har relevans också för hur lagbundenheten konkretiseras. De grundläggande fri- och rättigheternas företrädare betyder att en hierarkiskt lägre norm som begränsar till exempel föreningsfriheten eller handlingsoffentligheten, dvs. grundlagstryggade grundläggande fri- och rättigheter, inte får tillämpas om den strider mot grundlagen. I ministerieförordningar kan man följaktligen inte heller lagligt förbjuda medlemskap i någon förening eller i kommunala stadgor införa allmän tystnadsplikt i kommunala angelägenheter.

Myndigheterna svarar generellt för att de grundläggande fri- och rättigheterna beaktas och tillgodoses. Denna skyldighet att trygga och främja de grundläggande fri- och rättigheterna framgår explicit av 22 § i grundlagen, där det sägs att "det allmänna" ska se till att de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna tillgodoses.

Med det allmänna avses i detta sammanhang statliga och kommunala förvaltningsorgan, domstolar och samtliga andra organ som sköter offentliga uppdrag. För att kunna fullgöra skyldigheten i fråga måste organen sörja för att de grundläggande fri- och rättigheterna blir tillgodosedda också i praktiken. Till exempel kraven på god förvaltning måste kunna uppfyllas i alla myndigheters verksamhet. En grundläggande fri- och rättighet, exempelvis rätten till social trygghet, ska vid behov kunna drivas igenom också domstolsvägen. Detta förutsätter att de enskilda har tillgång till rättsmedel när det gäller de grundläggande fri- och rättigheterna.

Förvaltningsmyndigheterna och domstolarna ska tolka den tillämpliga lagen på ett sätt som främjar de grundläggande fri- och rättigheterna. I praktiken betyder denna grundrättighetsgynnande tolkning att myndigheterna av flera möjliga tolkningar ska välja det alternativ som bäst och mest effektivt tillgodoser någon grundläggande fri- och rättighet. Myndigheten ska också i övrigt använda sin prövningsrätt på ett sätt som

gynnar de grundläggande fri- och rättigheterna. Frågan om till exempel utlämnande av uppgifter ur handlingar som hänför sig till beredningen av ärenden, dvs. handlingar som i regel ännu inte är offentliga, ska avgöras flexibelt i förhållande till de krav som offentlighetsprincipen och kraven på öppenhet ställer.

3.4 Rättsprinciperna inom förvaltningen och den offentliga maktutövningen

Definierandet av rättsprinciperna inom förvaltningen

I förvaltningsverksamhet som grundar sig på rättsstatsidén räcker det inte att myndigheterna bara iakttar kraven på legalitet och lagbundenhet. De förutsätts även förbinda sig till de kvalitativa och innehållsmässiga krav som styr utövningen av offentlig makt. Dessa krav är i all väsentlighet jämlikt bemötande av människor, beslutsfattandets opartiskhet och avhängighet, den offentliga maktutövningens proportionalitet samt tillgodoseendet av lagstiftningens syfte och rättssäkerheten. De förvaltningsrättsliga

principerna som motsvarar dessa skyldigheter har formats i rättspraxisen och de får även stöd av grundlagens bestämmelser.

I dagens läge har dessa rättsprinciper inom förvaltningen fastställts mycket summariskt i 6 § i förvaltningslagen: "Myndigheterna skall bemöta dem som uträttar ärenden hos förvaltningen jämlikt och använda sina befogenheter enbart för syften som är godtagbara enligt lag. Myndigheternas åtgärder skall vara opartiska och stå i rätt proportion till sitt syfte. Åtgärderna skall skydda förväntningar som är berättigade enligt rättsordningen."

Bestämmelsen fastställer följande rättsprinciper inom förvaltningen:

- Jämlikhetsprincipen innebär att myndigheter och tjänstemän har en skyldighet att bemöta förvaltningskunder jämlikt och konsekvent.
- Ändamålsbundenhetsprincipen innebär att en myndighet kan använda sina befogenheter enbart för syften som är godtagbara enligt lag och förbjuder samtidigt missbruk av offentlig makt.
- Objektivitetsprincipen förutsätter att myndigheternas åtgärder ska vara opartiska, objektivt motiverbara och oavhängiga.
- Proportionalitetsprincipen förutsätter att myndigheternas åtgärder ska stå i rätt proportion till de syften som enligt lag eftersträvas.
- Förtroendeskyddsprincipen förutsätter att myndighetens åtgärder tryggar rättssäkerheten och de förväntningar som är berättigade enligt rättsordningen.

Principernas rättsliga betydelse

Rättsprinciperna inom förvaltningen som anges i förvaltningslagen fungerar främst som styrande och begränsande kriterier för myndigheternas prövningsrätt och offentliga maktutövning. De tillämpas i skötseln av alla förvaltningsuppgifter och all offentlig maktutövning. Principerna ska således iakttas både i samband med beslutsfattande och bland annat vid tillhandahållandet av offentlig service samt vid skötseln av externaliserade förvaltningsuppgifter.

Förfaranden och beslutsfattande som strider mot rättsprinciperna inom förvaltningen kan lyftas fram i samband med framför allt sökande av ändring, men de kan också bli föremål för självständiga besvär. Om förvaltningsdomstolen konstaterar att ett beslut har fattats i strid med någon av principerna, betecknas förfarandet i rättspraxis vanligen som missbruk av prövningsrätt, som redan i sig gör det möjligt att upphäva förvaltningsbeslutet. Det hör till tjänsteplikten att iaktta rättsprinciperna inom förvaltningen, och när ett förfarande strider mot rättsprinciperna är det även möjligt att göra tjänsteansvar gällande.

Jämlikhetsprincipen

Kravet att förvaltningsverksamheten ska vara jämlik har sin förankring i 6 § i grundlagen, som säger att alla är lika inför lagen. Jämlikhetsprincipen i 6 § i förvaltningslagen preciserar dessa grundlagsbefästa krav uttryckligen för förvaltningsverksamhetens del. Myndigheterna ska enligt bestämmelsen "bemöta dem som uträttar ärenden hos förvaltningen jämlikt". Utöver kravet på jämlikhetskravet inbegriper jämlikhetsprincipen även förbudet mot diskriminering och kravet på konsekvens.

Att lika ska behandlas lika betyder i allt väsentligt att myndigheterna är skyldiga att tolka och tillämpa normerna så att likadana situationer behandlas identiskt men avvikande situationer däremot med beaktande av skillnaderna. Lika behandling förutsätter därför en differentierad bedömning, där särdragen i varje enskilt fall tillmäts behörig vikt. Särbehandlingen måste också vara sakligt motiverad, eftersom syftet är att normer ska tillämpas enhetligt. Frågan om likheter eller olikheter mellan olika fall ska följaktligen avgöras enligt objektiva kriterier, vilket innebär att besluten inte får fattas på ett godtyckligt eller diskriminerande sätt. Till exempel ska markägare behandlas jämlikt i samband med planläggningen, men det förhindrar inte att det görs distinktioner baserade på bestämmelser gällande planens innehåll och grunderna för markanvändning.

För att ett förfarande ska vara lika för alla förutsätts att myndigheterna bemöter kunderna jämlikt. Myndigheterna får således inte i procedurhänseende gynna någon av kunderna eller parterna på de andras bekostnad. Till exempel i situationer där alla parter i ett och samma ärende hörs måste parterna lika utförligt informeras om vad som har utretts och yrkats i saken. Om flera än en har ansökt om samma eller motsvarande förmån eller rättighet, ska sökandena bemötas jämlikt när ärendena behandlas.

Enligt 25 § i förvaltningslagen ska en myndighet bereda ärenden gemensamt och avgöra dem på en gång, om ärendena kan ha en betydande inverkan på varandra och de är samtidigt anhängiga. Bestämmelsen har relevans bland annat när det finns ett flertal konkurrerande ansökningar som gäller samma knappa förmån eller rättighet. Det kan då vara frågan om till exempel ansökningar om trafikstillstånd, studieplatser vid

läroanstalter eller bostadsrättsbostäder.

Det är inte alltid möjligt att garantera en helt jämlik behandling när myndighetsverksamheten går ut på att fördela knappa eller begränsade resurser. I praktiken kan inte var och en tryggas till exempel samma sociala förmåner, studie- eller vårdplatser eller olika slags tillstånd. I sådana situationer förutsätter likhetshänsynen att besluten fattas i enlighet med allmänt godtagbara och rättvist tillämpliga grunder som har slagits fast på förhand. I och med att resurserna är begränsade får myndigheterna göra prioriteringar utan att för den skull bryta mot jämlikhetsprincipen. I dylika situationer får vissa av förvaltningens kunder därför ges företräde framför andra; för prioritetsordningen måste då kunna anföras sakliga och på förhand fastslagna grunder som inte tillämpas på ett diskriminerande sätt.

Jämlikhetsprincipen har även en konkret beståndsdel i förbudet mot diskriminering: ingen får otillbörligen ställas i en olikvärdig ställning. Det är förbjudet att diskriminera

eller gynna någon till exempel på grund av ursprung, religion, kön, ålder, politisk eller samhällelig åskådning, fackföreningsverksamhet eller av någon annan motsvarande orsak. Principen preciseras bland annat i jämställdhetslagen (1986) och lagen om likabehandling (2004). Diskriminering i till exempel tjänsteutövning och offentliga uppdrag kriminaliseras separat i strafflagen. När en myndighet använder sin prövningsrätt exempelvis i samband med en utnämning till tjänst eller ett tillståndsärende kan myndigheten således inte grunda sitt avgörande på faktorer som sökandens religion, ålder eller bostadsort.

Förbudet mot diskriminering hindrar dock inte i sig att man vidtar positiva specialåtgärder, om syftet med dem är att avhjälpa tidigare ojämlikhet eller diskriminerande praxis genom att främja dem som har en svagare ställning eller hör till en minoritet, såsom kvinnor, barn, etniska eller språkliga minoriteter. När det är fråga om utövning av offentlig makt eller skötseln av en offentlig förvaltningsuppgift är sådan särbehandling dock endast möjlig om den är baserad på lag eller den annars har ett godtagbart syfte. Då ska åtgärderna även stå i rimlig proportion till sitt syfte.

Jämlikhetsprincipen inbegriper även kravet på konsekvens i beslutsfattandet. I likadana ärenden ska i allmänhet förfaras på samma sätt. Vidare ska beslutslinjen följas konsekvent. Kravet på konsekvens ger dock inte myndigheten rätt att avgöra ärenden helt schablonmässigt, eftersom varje ärende ska bedömas utifrån dess särdrag. Konsekvensargumentet hindrar dock inte myndigheten från att avvika från tidigare beslutslinjer eller förfaranderelaterad praxis, om det finns grundad anledning. Att beslutslinjer eller praxis ändras kan bero på att den tillämpliga lagen har tolkats om, att rättspraxis har setts över eller att förhållandena har förändrats. Den nya beslutslinje eller verksamhetspraxis som myndigheten har gått in för ska hädanefter följas konsekvent.

Ändamålsbundenhetsprincipen

Enligt ändamålsbundenhetsprincipen har myndigheterna en allmän plikt att använda

sina befogenheter bara för att fylla det föreskrivna eller annars avsedda syftet med dem. Av 6 § i förvaltningslagen framgår att myndigheterna ska ”använda sina befogenheter enbart för syften som är godtagbara enligt lag”. På motsvarande sätt innehåller principen ett allmänt förbud mot myndighetsmissbruk av alla slags myndighets- och befogenhetsrelaterade element. Därför kan man också tala om ett allmänt förbud mot missbruk av offentlig makt.

I praktiken kan det visserligen vara svårt att fastställa det riktiga syftet med en myndighets befogenheter och följaktligen också ramen för prövningsrätten. Bara genom att utreda innehållet i de tillämpliga normerna och ändamålet med dem i varje enskilt fall särskilt kan frågorna besvaras. Då kan allmänna bestämmelser om lagens syfte och ändamål samt motiveringarna i regeringens proposition också inverka på hur en lagbestämmelse ska tolkas. För att tillämpningen av till exempel bestämmelserna i förvaltningslagen ska uppfylla ändamålsbundenhetskriteriet måste man beakta lagens syfte enligt 1 §. I lagrummet sägs att syftet med lagen är att genomföra och främja god

förvaltning samt rättsskydd i förvaltningsärenden. Ytterligare ska genom lagen främjas kvalitet och gott resultat i fråga om den service förvaltningen tillhandahåller.

Högsta förvaltningsdomstolen har till exempel ansett att en erotikrestaurangs ansökan om serveringstillstånd inte helt kunde avslås på den grunden att verksamhetsidén inte uppfyllde kravet på ändamålsenlighet enligt alkohollagen, eftersom syftet med ändamålsenlighetskravet bara var att förebygga skadeverkningarna av alkoholkonsumtion och inte att reglera erotikrestaurangernas verksamhet. En tjänst kan i allmänhet ledigförklaras på nytt, om inga behöriga sökande anmäler sitt intresse under ansökningstiden. Ifall det verkliga syftet med att tjänsten förklaras ledig på nytt är att åsidosätta någon av de ursprungliga sökandena, kan förfarandet dock inte anses vara förenligt med ändamålsbundenhetsprincipen.

Missbruk av offentlig makt kan aktualiseras exempelvis i situationer där en myndighet använder sin särställning som påtryckningsmedel eller annars missbrukar den. Särställningen följer av myndighetens exklusiva rätt att utöva offentlig makt, myndighetens ställning som serviceproducent eller myndighetens dominerande ställning på marknaden. Eftersom utövningen av offentlig makt inte kan vara föremål för köpslående, får en kommun inte heller komma överens om att mot särskild betalning eller avgift fatta bygglovs- eller planläggningsbeslut av något visst innehåll. En myndighet kan å andra sidan inte till exempel endast med stöd av äganderätten till en fastighet bestämma att de allmänna lokalerna inte får användas till att tillgodose grundläggande fri- och rättigheter

Det kan även utgöra missbruk av offentlig makt ifall en myndighet som påtryckningsmetod eller på annat sätt missbrukar sin särställning, som är baserad på antingen exklusiv rätt till offentlig maktutövning, sin ställning som tjänsteproducent eller dominerande marknadsställning. Eftersom utövning av offentlig makt inte kan vara ett objekt för handel, kan en kommun inte till exempel avtala att den gör ett byggnadstillstånds- eller planläggningsbeslut med ett visst innehåll mot en särskild ersättning eller betalning. En myndighet kan å andra sidan inte till exempel genom att

åberopa äganderätt i fastigheten begränsa användningen av ett offentligt utrymme som används för att förverkliga de grundläggande fri- och rättigheterna. Likaså kan inte heller en tjänsteman missbruka sin tjänsteställning eller befogenheter förknippade med den.

Objektivitetsprincipen

Objektivitetsprincipen förutsätter att en myndighet agerar objektivt och oavhängigt. Enligt 6 § i förvaltningslagen ska "myndigheternas åtgärder vara opartiska". Principens målsättning är i all väsentlighet att trygga förtroendet för att förvaltningsverksamheten är opartisk och oavhängig.

I samband med principens tillgodoseende kan man skilja på ett subjektivt och ett objektivt element. Det subjektiva elementet innebär att den som fattar ett förvaltningsbeslut, bereder ett ärende eller tillhandahåller service inte får låta sina egna målsättningar eller bundenheter påverka sakbehandlingen av ärendet eller

produktionen av tjänster. Det objektiva elementet å sin sida betonar det allmänna förtroendet för att ärenden behandlas och beslut fattas opartiskt och oavhängigt.

Kravet på opartiskhet förutsätter att grunderna för myndigheternas verksamhet och beslutsfattande inte får vara baserade på osakliga eller för dem annars främmande grunder. Exempel på sådana främmande grunder är allt enligt situationen bundenhet till utomstående intressen, gynnande av vänner, strävan efter personlig nytta eller det offentliga samfundets strävan efter särskilda ekonomiska förmåner.

Man försöker stärka objektivitetsprincipens genomslagskraft med såväl bestämmelser i förvaltningslagen som tjänstemanna- och straffrättsliga normer. Enligt jävsbestämmelserna i 27-30 § i förvaltningslagen är den som är anställd hos ett offentligt samfund i regel jävig, om han eller hon har särskilda bundenheter eller om tilltron till hans eller hennes opartiskhet av något annat särskilt skäl äventyras. Jävida personer får inte överhuvudtaget delta i behandlingen av ärenden. Objektivitetsprincipen stöds också av myndigheternas skyldighet att motivera sina beslut.

De tjänstemannarättsliga bestämmelserna förutsätter dessutom att en tjänsteman agerar självständigt och opartiskt, och endast är bunden av lagen. De förbjuder även honom eller henne att ta emot en ekonomisk eller någon annan förmån, om detta kan försvaga förtroendet för tjänstemannen eller myndigheten. På motsvarande sätt är det enligt strafflagen straffbart att begära, ta emot eller godta en gåva eller någon annan orättmätig förmån så att "förfarandet är ägnat att minska förtroendet för tjänsteutövningens opartiskhet" (SL 40:3).

Oavhängighet å sin sida förutsätter att en myndighet agerar självständigt i relation till osaklig utomstående påverkan. Man kan inte heller i de enskilda fallen på förhand utöva bindande administrativ styrning av myndighetens eller tjänstemannens beslutsfattande, och en myndighet kan inte heller på förhand förbinda sig att behandla någon gynnsamt. Oavhängigheten kan äventyras av till exempel exceptionellt nära förbindelser till de som är föremål för reglering eller övervakning eller till förmånssökanden. Utfästelser eller

löften gällande beslutsfattandet kan ha samma inverkan.

Oavhängigheten tryggas på ett allmänt plan av grundkraven på förvaltningens legalitet och beslutsfattandets lagbundenhet, vilka stöds av speciellt tjänsteansvaret och förvaltningsverksamhetens domstolskontroll. Förvaltningens struktur och beslutsfattandeprocesser kan även vara föremål för särskilda oavhängighetskrav. Strafflagens bestämmelser om mutbrott tillämpas på sådana metoder för påverkan som äventyrar oavhängigheten på ett särskilt allvarligt sätt.

Proportionalitetsprincipen

Proportionalitetsprincipen betyder i allt väsentligt att myndigheternas verksamhet ska dimensioneras riktigt. Då myndigheternas åtgärder enligt 6 § i förvaltningslagen ska "stå i rätt proportion till sitt syfte", kan som måttstock i allmänhet tas skälighet, både i fråga om åläggande av skyldigheter och beviljande av förmåner. När en myndighet till exempel använder administrativa tvångsmedel eller fattar inskränkande beslut, görs

skälighetsbedömningen utgående från förhållandet mellan åtgärdens stränghet å ena sidan och handlingens eller underlåtelsens art och klandervärdhet å andra sidan. Skäligheten måste bedömas med beaktande av omständigheterna till exempel när man fastställer vitesbelopp eller beviljar prövningsbaserade ekonomiska stöd. Av stor betydelse är också de syften som man försöker uppnå med de specifika medlen.

Proportionalitetsprincipen omfattar tre grundelement som styr proportionalitetsbedömningen i samband med konkreta åtgärder. En åtgärd ska för det första vara administrativt tillbörlig, effektiv och lämplig i förhållande till det uttalade syftet eller ändamålet med åtgärden. Principens andra element är mer konkret. Det förutsätter att frågan om en åtgärd är behövlig eller nödvändig ska bedömas särskilt med hänsyn till de aktuella förmånerna eller rättigheterna. Att myndigheterna bara tar hänsyn till de administrativa behoven räcker således inte, utan det krävs ytterligare att åtgärden behövs eller är nödvändig för att uppnå det egentliga syftet.

Principen förutsätter för det tredje att åtgärderna står i rätt proportion till sitt syfte. Även när åtgärderna har begränsande eller annars negativa verkningar får de inte innebära större ingrepp i den enskildes rättigheter eller större tvång mot den enskilde än vad som är nödvändigt för att fylla syftet med åtgärden. I praktiken betyder detta främst att de medel som myndigheterna använder ska stå i rätt proportion till syftemålen och att myndigheterna ska välja de minst begränsande eller rättighetsinskränkande medlen.

Proportionalitetsprincipen är särdeles viktig vid behandlingen av sådana ärenden som leder till begränsande eller negativa avgöranden eller åtgärder. En för den offentliga maktutövningen viktig och med tanke på tillämpningsområdet omfattande begränsning som bygger på proportionalitetsprincipen finns i polislagen (2011), enligt vilken polisens åtgärder ska kunna försvaras i förhållande till hur viktigt, farligt och brådskande dess uppdrag är, det mål som eftersträvas samt uppträdande, ålder, hälsa och andra motsvarande omständigheter som gäller den person som är föremål för åtgärden och övriga omständigheter som inverkar på helhetsbedömningen av situationen (PolisL 1:3). Även exempelvis yttrandefrihetslagen (2003) och offentlighetslagen innehåller kravet på

proportionalitet, som ska beaktas när yttrandefrihets- och offentlighetsbegränsande avgöranden fattas.

Proportionalitetsprincipen tillför också annars en skälighetsdimension till myndigheternas verksamhet. Denna kommer i allmänhet till uttryck så att myndigheterna till exempel förväntas ge en varning innan en verksamhet förbjuds eller en tjänsteman sägs upp, att skälighetsaspekter beaktas när förmåner krävs åter eller att sekretessbestämmelser tillämpas så att offentligheten inte begränsas mer eller i större utsträckning än vad som är nödvändigt för det intresse som ska skyddas.

Proportionalitetsprincipen kan bli tillämplig också i samband med positiva och förmånsbeviljande beslut. Till exempel ekonomiska stöd får inte vara beloppsmässigt oproportionerliga då när myndigheten har prövningsrätt angående beloppets storlek.

Förtroendeskyddsprincipen

Förtroendeskyddsprincipen innebär att myndigheterna i sin verksamhet ska beakta och skydda de enskildas berättigade förväntningar. Förtroendeskydd betyder att personer, företag eller andra rättssubjekt under vissa, välmotiverade villkor ska kunna förlita sig på myndigheternas verksamhet. Den enskilde ska bland annat kunna lita på att den del av myndigheternas verksamhet som inskränker eller annars inverkar negativt på den enskildes rättigheter eller förmåner inte plötsligt eller i vilket fall som helst inte retroaktivt ändras. I denna mening kan förtroendeskyddsprincipen även ses som en garanti för rättssäkerheten.

Förtroendeskyddsprincipen omfattar bland annat följande formella omständigheter: myndigheterna iakttar lag, står fast vid sina beslut och utfästelser samt följer den tolkningspraxis de har antagit. Till förtroendeskyddet hör ytterligare ett allmänt förbud mot retroaktiva åtgärder. Det är förbjudet att genom retroaktiv lagstiftning eller genom retroaktiva myndighetsåtgärder ingripa i gällande rättsförhållanden. Till denna del har förtroendeskyddet konkretiserats till exempel i samband med rättelse av sakfel: när ett ärende rättas genom att avgöras på nytt förutsätts alltid partens samtycke.

Förutsättningen för att få förtroendeskydd är för det första att det för den enskilde har utformats berättigade förväntningar före myndighetens nya åtgärder. Sådana förväntningar kan basera sig på en myndighets positiva beslut, som kan vara till exempel ett beviljat tillstånd, ett ekonomiskt stöd eller förmån. Även en myndighets uppmaning eller uttryckliga råd att agera på ett visst sätt eller en myndighets utfästelse eller löfte grundar i allmänhet berättigade förväntningar, så som också en lagstadgad skyldighet att agera på ett visst sätt, till exempel skyldigheten att förverkliga en subjektiv rättighet eller tjänst. Å andra sidan förhindrar inte ens fullständigt etablerad praxis i sig att man skulle kunna ändra på den inom de lagstadgade gränserna. Således kan en myndighet till exempel ändra sin vedertagna tolkningslinje och på den baserat beslutsfattande förutsatt att även den nya linjen är laglig och börjar iakttas konsekvent.

För det andra förutsätts att de berättigade förväntningarna är lagliga. Beviljade tillstånd eller förmåner, givna råd, anvisningar eller löften och myndigheternas utfästelser ska

vara förenliga med rättsordningen för att de ska kunna vara föremål för berättigade, legitima förväntningar. Förtroendeskyddet hindrar således inte att man ingriper i ett förvaltningstillstånd eller en förmån som beviljats på lagstridigt sätt, om det enligt lagen är möjligt att återkalla tillståndet eller kräva stödet åter. Vidare kan rättssäkerheten ställa vissa förutsättningar och tidsfrister för när en myndighet kan återta ett beslut eller kräva åter en felaktig förmån.

Den tredje förutsättningen för förtroendeskydd är en parts goda tro. En part kan inte genom att själv handla på ett lagstridigt sätt skapa berättigade förväntningar. Om ett stödbeslut till exempel baserats på felaktiga uppgifter inlämnade av en part, förhindrar inte förtroendeskyddet att ett stöd som beviljats på basis av dessa skulle kunna krävas åter. En myndighet kan rätta ett dylikt fel också till en parts nackdel.

4. FÖRHÅLLET MELLAN MYNDIGHET OCH ENSKILD

4.1 Det förvaltningsrättsliga förhållandet

I centrum av förvaltningsverksamheten står rättsförhållandet mellan myndighet och enskild. Innehållet i detta förhållande kan variera avsevärt beroende på förvaltningsuppgifternas natur och tillämplig lagstiftning. Det kan till exempel vara frågan om omedelbar utövning av offentlig makt, fattandet av skriftliga förvaltningsbeslut eller produktion och tillhandahållande av offentliga välfärdstjänster. Myndighetsåtgärder kan innehålla eller resultera i bland annat negativa förvaltningsbeslut, rättighetsinskränkande polisåtgärder eller tillhandahållandet av hälsovårdstjänster.

När en myndighet utövar offentlig makt eller i övrigt sköter offentliga förvaltningsuppgifter, bildas ett rättsförhållande mellan myndigheten och den enskilde. Den enskilde har i detta förvaltningsrättsliga förhållande de rättigheter, förmåner och skyldigheter som närmare föreskrivs i lag och som myndigheten är skyldig att trygga eller tillgodose. Myndighetens rättigheter och skyldigheter fastställs utgående från myndighetens behörighet. En myndighet kan inom gränserna för sin behörighet ålägga skyldigheter, bevilja förmåner eller rättigheter eller utföra andra förvaltningsåtgärder.

Båda parterna i det förvaltningsrättsliga förhållandet har endast de rättigheter och skyldigheter som är förankrade i lagstiftningen för ifrågavarande rättsförhållande. Lagstiftningen reglerar å ena sidan myndighetens behörighet, å andra sidan den enskildes rättsställning.

Inom dessa ramar kan ett förvaltningsrättsligt förhållande även vara asymmetriskt på så sätt att den ena parten har mera rättigheter eller skyldigheter än den andra. Särskilt lagstiftningen angående administrativ reglering bemyndigar ofta myndigheten att utöva offentlig makt. Till detta hör även rätten att ålägga ensidiga skyldigheter eller ställa ensidiga begränsningar, inom ramen för den tillämpliga lagstiftningen. Å andra sidan fastställer lagstiftningen om offentliga förmåner och tjänster främst förmåner eller rättigheter åt enskilda, medan myndigheterna på motsvarande sätt åläggs skyldigheten att tillgodose dem.

Förvaltningsrättens grundförhållande

Lagstiftning Lagstiftning

MYNDIGHET ENSKILD, FÖRVALTNINGSKUND

behörighet, skyldigheter, tjänsteansvar rättigheter, förmåner och
skyldigheter

Den ena parten av det förvaltningsrättsliga förhållandet är i allmänhet en myndighet eller ett offentligt organ. Den kan agera som direkt part i rättsförhållandet, trots att en myndighet eller ett organ inte är ett självständigt rättssubjekt. De rättigheter, skyldigheter och det rättsliga ansvar som är baserade på rättsförhållandet gäller inte till alla delar myndigheten utan i sista hand gäller de det offentliga samfundet. En myndighet kan ändå inom gränserna för sin behörighet grunda ett rättsförhållande, genom sina beslut och åtgärder påverka innehållet i det samt även avsluta rättsförhållandet.

Den andra parten i det förvaltningsrättsliga förhållandet är i allmänhet ett enskilt rättssubjekt, en enskild person, ett företag eller ett annat samfund. Förvaltningsrättsliga förhållanden offentliga samfund eller myndigheter emellan är också möjliga. De hänför sig i allmänhet till administrativt samarbete eller handräckning.

Förhållandet mellan myndighet och enskild är i dagens läge ett förhållande av ömsesidig växelverkan, där vardera parten har såväl rättigheter som skyldigheter. I beslutsfattandets beredning strävar man till ömsesidighet mellan rättsförhållandets parter särskilt genom hörande av parter. Den enskilda partens roll har dessutom blivit mångsidigare. De enskilda parterna i förvaltningsrättsliga förhållanden kan vara kunder som utträtt ärenden hos förvaltningen, såsom patienter, personer som lyfter sociala understöd eller anlitar förvaltningsservice eller så företag som är föremål för olika slags regleringsåtgärder. Förhållandena mellan myndigheter och enskilda kan gälla fördelning av förmåner, tillhandahållande av service, utövning av makt, betalning av skatter, verksamhet i enlighet med avtalsvillkor eller skötseln av affärskontakter.

Det förvaltningsrättsliga förhållandet kommer oftast till genom förvaltningsbeslut. Genom besluten är det också möjligt att ändra eller upphäva rättsförhållanden, givetvis under de förutsättningar som nämns i lag. I allmänhet kräver fattandet av ett beslut initiativ från en myndighets eller enskilds sida, såsom en ansökan eller ett samtycke. Exempelvis beslut om beviljande av miljötillstånd, föreläggande av vite eller beviljande av socialt bidrag grundar ett förvaltningsrättsligt förhållande, vars innehåll på

motsvarande sätt bestäms enligt miljöskydds-, vites- eller sociallagstiftningen. De förvaltningsrättsliga förhållanden som uppstår på initiativ av myndigheter är till sitt innehåll främst förpliktande eller begränsande. För att ett sådant rättsförhållande ska kunna uppstå förutsätts i allmänhet alltid att en part hörs före beslutsfattandet.

Förvaltningsrättsliga förhållanden är lagbundna, och de kännetecknas ofta av en lagstadgad ensidighet. Förutsättningarna för att ändra på rättsförhållandets innehåll bestäms således enligt den tillämpliga lagstiftningen. Ändring av rättsförhållandet förutsätter att förvaltningsbeslutet som grundade det ändras, om myndigheten har lagstadgad behörighet att göra det.

Ett förvaltningsrättsligt förhållande är inte avtalsbaserat utan indispositivt. En myndighet kan med andra ord i allmänhet inte avtala om innehållet i användningen av sina befogenheter eller att den avsäger sig från eller avstår från att använda sina befogenheter. Principen om avtalsfrihet sträcker sig inte heller i allmänhet till

bestämmandet av den administrativa regleringens innehåll. Till det förvaltningsrättsliga förhållandet hör ytterligare särskilda form- och procedurkrav. Det finns rätt detaljerade procedur- och formföreskrifter om hur rättsförhållanden uppstår, ändras och upphör bland annat i bestämmelserna om behandling av förvaltningsärenden och offentlighet. Man kan inte heller avtala om deras tillämpning.

Rättsförhållandena inom förvaltningen är relativt bestående och i allmänhet gällande tillsvidare. De upphör inte av sig själva bara för att de rättsliga eller faktiska förutsättningar som påverkat rättsförhållandets uppkomst skulle förändras. Ett avslutande av rättsförhållandet förutsätter ett uttryckligt beslut som är baserat på lag. Sådana är till exempel uppsägning av ett tjänsteförhållande, återkallande av ett förvaltningstillstånd eller upphörandet av en förpliktelse.

Offentlig service och kundförhållandet

Den som ansöker om, får eller anlitar offentlig service är en förvaltningskund. Förhållandet mellan myndighet och kund bestäms utgående från den materiella lagstiftningen. Av den framgår såväl kundens förmåner, rättigheter och skyldigheter som myndighetens behörighet och skyldigheter i det ifrågavarande kundförhållandet.

Förhållandet mellan särskilt en kund som anlitar offentlig service och en myndighet kan i princip vara antingen ett förvaltningsrättsligt rättsförhållande eller ett privaträttsligt avtalsförhållande. I praktiken är det dock svårt att entydigt placera in kundförhållanden relaterade till offentlig service i någondera kategorin, eftersom dessa kundförhållanden oftast har mer eller mindre element av bägge typers rättsförhållanden.

Förhållandet mellan dem som anlitar lagstadgad service och den offentliga förvaltningen är vanligen förvaltningsrättsligt. Förhållandet mellan patienter och sjukhus, studerande och läroanstalt eller socialvårdsklienter och socialmyndigheter bestäms innehålls- och procedurmässigt huvudsakligen enligt förvaltningens allmänna lagar och myndighetsbeslut. Kunderna kan inte fritt avtala om servicens innehåll, utan det

servicerelaterade beslutsfattandet regleras bland annat av förvaltningslagen, patientlagen och klientlagen. Tillhandahållandet av tjänster innehåller ändå ofta avtalstypiska drag och avtalsmässiga element. Den serviceanlitande kundens förhållande till den offentliga förvaltningen kan alltså inte nödvändigtvis ensidigt fastställas bara av den offentliga tjänsteproducenten.

Endast det faktum att tjänsterna produceras av det offentliga samfundet eller dess inrättningar hindrar inte att ett avtalsförhållande bildas mellan inrättningen och de som anlitar service. Patientens samtycke är vanligen en förutsättning för en vårdåtgärd, och man kan på flera punkter avtala annorlunda när det gäller vård eller utbildning. Om producenten av en lagstadgad offentlig tjänst är en enskild aktör, behåller kundförhållandet det förvaltningsrättsliga förhållandet typiska drag, eftersom man i tillhandahållandet av tjänsterna iakttar förvaltningens allmänna lagar och den lagstiftning som bestämmer innehållet i servicen.

Ifall servicen inte är lagstadgad, närmar sig förhållandet mellan den som anlitar service och den offentliga förvaltningen mera ett avtalsförhållande än ett ensidigt förvaltningsrättsligt förhållande. Om myndighetens serviceverksamhet till sin natur är jämförbart med privata ekonomiska aktörer, är även rättsförhållandena mellan myndigheten och kunderna vanligen avtalsförhållanden till deras natur. Man kan i regel fritt avtala om innehållet och priset av sådan service.

4.2 Myndigheternas behörighet

Med behörighet avses en myndighets eller en tjänstemans rätt att utöva offentlig makt och sköta en offentlig förvaltningsuppgift. Behörigheten har relevans för förhållandet mellan förvaltningen och de enskilda. Behörigheten anger i vilken utsträckning och på vilket sätt myndigheten kan påverka de enskilda rättssubjektens ställning 1) genom att besluta om deras förmåner och rättigheter, 2) genom att ålägga dem bindande förpliktelser eller begränsningar eller 3) genom andra administrativa åtgärder.

Användningen av denna behörighet ska enligt den förvaltningsrättsliga legalitetsprincipen vara förankrad i lag. Således är det inte en myndighets uppgifter som grundar dess behörighet.

Det att man definierar en myndighets uppgifter inbegriper alltså inget generellt bemyndigande att utöva offentlig makt i den utsträckning som anses behövligt eller nödvändigt för att uppgifterna ska kunna utföras. Tvärtom kan myndigheternas rätt till offentlig maktutövning endast basera sig på uttryckliga specialbestämmelser. Till exempel kommunernas och polisens uppgifter har reglerats i omfattande och flexibla allmänna bestämmelser. Deras rätt till offentlig maktutövning för att utföra dessa uppgifter kan ändå endast vara grundad på explicita behörighetsbestämmelser på lagnivå.

Eftersom en myndighets behörighet ska vara förankrad i lag kan behörigheten inte heller vara grundad enbart på ett avtal. Man kan överlag inte avtala om utövningen av offentlig makt. Det går till exempel inte att ingå ett avtal angående beviljande av byggnadslov,

storleken av en påföljdsavgift eller beviljande av en studieplats. Detta beslutsfattande måste vara förankrat i lag.

4.3 Myndigheternas prövningsrätt

Med myndigheternas prövningsrätt avses möjligheten att av flera olika alternativ välja något lagenligt slutresultat för innehållet i ett beslut eller en förvaltningsåtgärd. I den moderna förvaltningen kan myndigheternas prövningsrätt beskrivas som mycket varierande både till sin omfattning och grad av frihet. Prövningsrättens natur och omfattning är beroende av de normer som vid en given tidpunkt fastställer beslutsmaktens innehåll. Enligt dessa kan prövningsrättens innehåll beskrivas på en glidande skala. Den ena ändan, som förekommer relativt sällan, består av ren rättsprövning, och sker till exempel då man tillgodoser subjektiva rättigheter, reglerar de grundläggande fri- och rättigheterna eller tillämpar entydiga procedurbestämmelser. Den andra ändan består av prövning som betonar ändamålsenlighet och till exempel det

allmänna intresset, i situationer där prövningsrätten inte har begränsats med noggranna rättsliga normer.

KUVIO ALKAA

Modern förvaltning: prövningsrättens omfattning varierar

KUVIOT PUUTTUVAT!!!

ENSIMMÄINEN PALLO: Subjektiv rättighet (t.ex. brådiskande hälsovård)

TOINEN PALLO: Inskränkande tolkning (t.ex. begränsningar i de grundläggande fri- och rättigheterna)

KOLMAS PALLO: Normal prövningsrätt

NELJÄS PALLO: Vid prövningsrätt (flexibla lagar, policy-beslut)

Prövningsrättens ramar:

Rättsprinciperna inom förvaltningen, tillgodosendandet av de grundläggande fri- och rättigheterna samt mänskliga rättigheterna, EU-rätten, internationella avtal etc.; domstolsprövning etc.

KUVIO PÄÄTTY

Prövningsrätten är formellt som störst då en behörighetsnorm är så flexibel att avgörandets innehåll och slutresultat huvudsakligen eller ibland till och med helt och

hållet är beroende av myndighetens prövning. Sådana är till exempel bestämmelser som bara anger vilken myndighet som är behörig att bevilja ett tillstånd eller en förmån utan att ange under vilka förutsättningar de ska beviljas. Likaså är prövningsrätten ofta relativt vid då när myndigheten enligt en behörighetsbestämmelse till exempel "kan" bevilja ett tillstånd eller "får" vidta någon åtgärd.

Prövningsrätten är mest begränsad då när ett visst beslut ska göras varje gång vissa fastställda förutsättningar uppfylls. Särskilt när det är frågan om tillgodoseendet av de så kallade subjektiva rättigheterna och motsvarande absoluta skyldigheter kan man tala om bunden prövning eller rättsprövning. Till exempel ska brådskande sjukvård ges åt en patient oberoende av hans eller hennes bostadsort och miljötillstånd beviljas om verksamheten uppfyller de krav som ställts i bestämmelserna i miljöskyddslagen och avfallslagen eller i andra bestämmelser givna med stöd av dem.

Största delen av de behörighetsbestämmelser som reglerar prövningsrätten kan placeras mellan dessa ytterligheter. De innehåller kriterier som fastställts med stöd av mer eller mindre flexibla eller vagt formulerade normer. Utövning av prövningsrätten kan

förutsätta att myndigheterna till exempel bedömer hur man kunde främja den byggda miljöns skönhet och värnandet om kulturvärden, eller när ett företag har kostnadsinriktad prissättning eller huruvida en person är i behov av utkomststöd.

Om en myndighet agerar inom ramen för sin lagstadgade behörighet men samtidigt överskrider gränserna för sin prövningsrätt, missbrukar den sin prövningsrätt. En myndighet kan även missbruka sin prövningsrätt om myndighetens beslutsfattande strider mot rättsprinciperna inom förvaltningen, till exempel så att en behörig tillståndsmyndighet beviljar tillstånd på basis av diskriminerande eller annars osakliga grunder eller återkallar ett beviljat tillstånd till följd av ett mycket ringa fel. Även oproportionerlig användning av maktmedel i samband med verkställigheten av ett beslut utgör missbruk av prövningsrätten.

5. RÄTTEN TILL GOD FÖRVALTNING

5.1 God förvaltning som en grundläggande rättighet

Varför och till vad behövs god förvaltning?

Myndigheternas verksamhet sträcker sig i dag på många olika sätt till så gott som alla livsområden: från konsument-, arbetar och miljöskydd till främjande av ekonomisk konkurrens, från kontroll av spelreglerna på finansmarknaden till barndagvård, utbildning och social trygghet. Myndigheterna utövar tillsyn över, styr och reglerar de enskildas verksamhet genom förpliktelser och begränsningar, till exempel förvaltningstillstånd, beskattning och miljöskyddsbeslut, samt genom att upprätthålla allmän ordning och säkerhet. Det hör också huvudsakligen till förvaltningen att se till att EU-rätten får praktisk genomslagskraft.

Vidare delar förvaltningen ut ekonomiska förmåner, beviljar rättigheter, producerar data

samt tillhandahåller och organiserar service av olika slag, såsom hälso- och sjukvård eller kulturutbud. Organ inom den offentliga förvaltningen svarar också i regel för underhållet av trafiklederna samt för statens yttre säkerhet.

Eftersom den offentliga förvaltningen påverkar vars och ens liv på så många olika sätt, är det viktigt att säkerställa att myndigheterna handlar behörigt och lagligt, liksom även att individens rättigheter och skyldigheter förverkligas till fullo. Samtidigt ställs det kvalitativt-materiella förväntningar och krav också på produktionen av välfärdstjänster. Människorna nöjer sig inte längre bara med de lagfästa förvaltningsuppgifterna eller de välfärdsstatliga förmånerna och tjänsterna, utan de kräver kvalitativt mer omfattande och bättre service av myndigheterna. Kraven på god förvaltning svarar på dessa förväntningar. De hänför sig speciellt till förvaltningsverksamhetens processuella kvalitet, tillbörlighet och laglighet.

Den grundläggande rätten till god förvaltning

21 § i grundlagen innehåller den grundläggande rättigheten som hänför sig till god förvaltning, förvaltningsförfarandets grunder och rättsskyddet. God förvaltning som en grundläggande rättighet förstärks även av att EU:s stadga om de grundläggande rättigheterna garanterar i stort sett likadana processuella rättigheter i förhållande till EU:s myndighetsverksamhet. De grundläggande processuella rättigheterna i förvaltningsverksamheten hör således också till den europeiska förvaltningsrätten.

Förvaltningskundernas rättigheter och myndigheternas motsvarande skyldigheter anges i 21 § i grundlagen. Enligt paragrafen har var och en 1) rätt till behörig sakbehandling och 2) rätt till god förvaltning. I samband med förvaltningsbeslut har var och en även 3) rätt att få ett myndighetsbeslut angående ens rättigheter eller skyldigheter behandlat vid en domstol eller ett oavhängigt rättskipningsorgan och 4) rätt till en rättvis rättegång i förvaltningsärenden.

5.2 Garantier för god förvaltning

Garantierna för god förvaltning ska enligt 21 § 2 mom. i grundlagen tryggas genom lag. Det är motiverat att förstå garantierna för god förvaltning som en hänvisning till hela 21 § i grundlagen. I lagrummet föreskrivs om såväl grunderna för en behörig sakbehandling som garantierna för ett rättvist rättsskyddsförfarande. Den grundläggande rätten till god förvaltning omfattar åtminstone följande processuella rättigheter:

- rätten att på behörigt sätt få sin sak behandlad
- rätten att utan ogrundat dröjsmål få sin sak behandlad
- rätten att få sin sak behandlad av en myndighet som är behörig

- rätten att bli hörd i förvaltningsärenden
- offentlighet vid handläggningen av förvaltningsärenden
- rätten att få motiverade beslut i förvaltningsärenden och
- rätten att söka ändring i förvaltningsbeslut.

Förteckningen är inte uttömmande, eftersom även andra garantier för god förvaltning enligt 21 § 2 mom. i grundlagen ska tryggas genom lag. De bestämmelser som tryggar dessa garantier finns främst i förvaltningslagen. Som exempel kan nämnas att kunder ska bemötas jämlikt och att den enskildes grundläggande språkliga rättigheter ska tillgodoses. Till god förvaltning hör även serviceprincipen och rådgivning i fråga om förfarandet i förvaltningsärenden. Vidare ska ämbetsutövningen vara opartisk och oavhängig, vilket framför allt säkerställs av jävsbestämmelserna. I en rättsstat ska myndigheternas behörighet bygga på lag och denna legalitetsprincip hör även till grundkraven på god förvaltning. Tjänsteansvaret effektiverar även iakttagandet av dessa grundkrav.

De rättsprinciper inom förvaltningen som anges i förvaltningslagen utgör också de garantier för god förvaltning – både i formellt och i materiellt hänseende. Till garantierna för god förvaltning kan räknas även offentlighetsprincipen, enligt vilken myndigheternas handlingar och övriga upptagningar i allmänhet är offentliga, och var och en har rätt att

ta del av en offentlig handling. Det är samtidigt frågan om en grundläggande rättighet. Frågan om öppenhet inom förvaltningen och offentlighetsprincipen regleras närmare i lagen om offentlighet i myndigheternas verksamhet, dvs. offentlighetslagen (1999). I 17 § i grundlagen och i språklagen (2003) föreskrivs vidare om de grundläggande språkliga rättigheterna att använda finska och svenska, rättigheter som för sin del främjar god förvaltning.

God förvaltning innebär också iakttagandet av sådana förfarandeformer som gör det möjligt för enskilda att också delta i och påverka myndighetsbeslut som gäller dem själva och den egna livsmiljön. Enligt 2 § 2 mom. i grundlagen hör det till demokratin att den enskilde har rätt att ta del i och påverka samhällets och livsmiljöns utveckling. Därför är det den offentliga maktens uppgift att främja den enskildes möjligheter att delta i samhällelig verksamhet och att påverka beslut som gäller honom eller henne själv (GL 14.4 §). Den offentliga makten ska även verka för att tillförsäkra att var och en har möjlighet att påverka speciellt beslut i frågor som gäller den egna livsmiljön.

Också med rättsmedlen strävar man efter att tillförsäkra en kvalitativt och innehållsmässigt god förvaltning. Det primära syftet med dem är dock att skydda och förverkliga individens rättigheter. Samtidigt är rättsmedlen en garanti för god förvaltning, eftersom man med dem kan försöka trygga att de processuella rättigheterna beaktas vid sakbehandlingen. I förvaltningslagen regleras omprövningsförfarandet och rättelse av beslut. De är rättsskyddsmedel i första led och behandlas vid förvaltningsmyndigheten. När det gäller rättsskyddsmedlen, och då särskilt i rättegångsskedet, är förvaltningsprocesslagen (2019) central. Den reglerar behandlingen av besvär över förvaltningsbeslut i förvaltningsdomstolen.

Tjänsteansvar har likaså en viktig betydelse som en garanti för god förvaltning.

Grunderna för tjänsteansvar definieras i 118 § i grundlagen: En tjänsteman svarar för att hans eller hennes ämbetsåtgärder är lagliga. Dessutom har var och en som har lidit rättskränkning eller skada till följd av en lagstridig åtgärd eller försummelse av en tjänsteman eller någon som sköter ett offentligt uppdrag rätt att individuellt yrka att denne döms till straff samt kräva skadestånd av det offentliga samfundet eller av tjänstemannen eller den som sköter det offentliga uppdraget. Grunderna för det straffrättsliga tjänsteansvaret regleras närmast i 40 kap. om tjänstebrott i strafflagen och det tjänstebaserade skadeståndsansvaret i skadeståndslagen (1974).

Förutom dessa normativt-officiella garantier omfattar garantierna för god förvaltning även mjukare och mera inofficiella element. Viktiga i detta hänseende är bland annat arbetsmetoderna inom förvaltningen, myndigheternas förvaltningskultur, tjänstemännens utbildningsnivå, tjänstemannaetik och förvaltningspraxis. Kvaliteten på dem bestämmer i mångt och mycket förvaltningens kvalitativa innehåll. Dessa delmoment låter sig knappast normeras särskilt noggrant, trots att nivån på dem är mycket central för förvaltningens kvalitet. Man kan däremot påverka dem genom utbildning, organisatoriska arrangemang och i viss mån även genom anvisningar.

Förvaltningsrätten anger garantier för god förvaltning

Förvaltningsrätten är ett rättsområde som har till uppgift att precisera grunderna för god förvaltning och garantierna för rättsskydd i behandlingen av förvaltningsärenden. Ur rättsstatens perspektiv hör det till förvaltningsrättens grundläggande utgångspunkter att betona förvaltningsverksamhetens rättsliga gränser och begränsningar. Det är förvaltningsrättens uppgift att i all väsentlighet begränsa myndigheternas offentliga maktutövning så att den hålls inom lagliga gränser. Detta kan göras genom att reglera förhållandet mellan enskilda rättssubjekt (människor, företag, sammanslutningar) och offentliga myndigheter. Det förvaltningsrättsliga förhållandet, dvs. förhållandet mellan förvaltningen och de enskilda, står därför i centrum för rättsområdet. Till de substantiellt viktiga förvaltningsrättsliga frågorna hör också att staka ut gränserna för den statliga och kommunala myndighetsverksamheten samt den offentliga makt som myndigheterna utövar.

De förvaltningsrättsliga normerna bestämmer således den rättsliga ramen för olika former av förvaltningsverksamhet och myndigheternas offentliga maktutövning. Också de rättsregler som ger de enskilda en möjlighet att ta del i och påverka myndigheternas verksamhet samt utöva tillsyn över den, hör till förvaltningsrättens kärnområde.

Förutom alla de rättsnormer som på ett eller annat sätt reglerar förvaltningsverksamheten omfattar förvaltningsrätten ytterligare de bestämmelser som gäller den offentliga förvaltningens organisation samt formerna för förvaltningsförfarandet. Ett viktigt delområde utgörs även av förvaltningsprocessrätten som reglerar rättegången i förvaltningsärenden.

Förvaltningsrättens principiellt viktigaste rättskällor finns i grundlagen, som reglerar formen och grunderna för den offentliga maktutövningen. Grundlagsbestämmelserna

om grundläggande fri- och rättigheter drar upp allmänna gränser för myndigheternas verksamhet och utövningen av offentlig makt. Till dessa grundläggande rättigheter hör också rätten till god förvaltning och effektivt rättsskydd. Av principiell vikt är också grundlagsbestämmelserna om förvaltningens organisation, laglighetskontrollen av förvaltningen, den offentliga ekonomin och förvaltningsmaskineriet samt legaliteten inom förvaltningen och myndigheternas ansvar.

5.3 Förvaltningslagen och grunderna för god förvaltning

Förvaltningslagen (FörvL, 2003) är en allmän lag som reglerar den tillbörliga sakbehandlingen av förvaltningsärenden, förvaltningsförfarandet och grunderna för god förvaltning. I den fastställs de processuella ramarna och kvalitativa minimigrunderna både för tillämpningen av materiell lagstiftning i myndigheternas verksamhet och för tillgodoseendet av offentliga förvaltningsuppgifter och tjänster.

I förvaltningslagen föreskrivs om såväl grunderna för god förvaltning som förfarandet i förvaltningsärenden (FörvL 2.1 §). Lagens syfte är att grunderna för god förvaltning tillämpas i all myndighetsverksamhet oberoende av dess form och innehåll.

Förfarandebestämmelserna å sin sida tillämpas när en myndighet behandlar ett förvaltningsärende.

Förvaltningslagens tillämpningsområde

Myndigheternas verksamhet och verksamhetsformer kan delas in i fyra olika huvudgrupper, som skiljer sig till deras innehåll och natur:

- administrativ styrning och tillsyn
- produktion och organisering av offentlig service
- upprätthållandet av förvaltningen och ledningen
- myndigheternas ekonomiska verksamhet.

Utgångspunkten är att förvaltningslagen omfattar alla dessa förvaltningsrelaterade verksamhetsformer och att den tillämpas på all behandling av förvaltningsärenden. I praktiken har förvaltningslagen visserligen en något mer begränsad tillämpning när det gäller i synnerhet upprätthållandet av förvaltningen och förvaltningens ekonomiska verksamhet än när det gäller sådan verksamhet där det förvaltningsrättsliga förhållandet står i centrum, samt den reglering och övervakning som förhållandet medför.

Administrativ styrning och tillsyn

Med behandlingen av förvaltningsärenden avses i allmänhet myndighetsverksamhet som resulterar i förvaltningsbeslut. Här gäller det särskilt förvaltningsbeslut som fattas inom ramen för den administrativa regleringen. Som behandling av förvaltningsärenden betecknas också myndighetsbeslut om offentliga tjänster och förmåner samt sociala rättigheter. Detta slags beslut anknyter direkt till en parts rättigheter, förmåner och skyldigheter.

När 21 § i grundlagen tryggar vars och ens rätt att på behörigt sätt få sin sak behandlad är det irrelevant om det gäller ärenden som avgörs genom förvaltningsbeslut eller om det gäller till exempel servicebeslut som fattas efter att någon har vänt sig till myndigheten. I ett flertal bestämmelser i förvaltningslagen hänvisas till behandlingen av förvaltningsärenden. Både med tanke på garantierna för god förvaltning och förvaltningskundernas processuella ställning ska hänvisningarna tillämpas flexibelt och allt efter situationen. När det är frågan om förvaltningslagens sakliga tillämpningsområde ska begreppet förvaltningsärende inte ges ett exakt avgränsat innehåll, och i vilket fall som helst inte tolkas restriktivt.

Den viktigaste gruppen av förvaltningsärenden består av avgöranden där myndigheten beslutar om någons förmåner, rättigheter eller skyldigheter. De avgöranden som myndigheterna då fattar är förvaltningsbeslut, som har omedelbar relevans för de individer, företag eller andra rättssubjekt som besluten gäller. Ett förvaltningsbeslut eller dess direkta rättsverkningar riktar sig således mot den som varit part när ärendet behandlats. Genom beslutet avgörs samtidigt på ett rättsligt bindande sätt vad denna

part är – eller inte är – berättigad eller förpliktad till. Avgörandena i denna typs förvaltningsärenden inbegriper i regel administrativ reglering och besluten får också överklagas.

Förvaltningsärenden kan i fråga om innehåll och verkningar vara särdeles olika. Till exempel reglerna om byggande föreskriver inte bara om skyldigheter och begränsningar utan också om fördelning av förmåner såsom byggrätt i samband med markanvändningsplanering samt bygglov. Typiska förvaltningsbeslut av regleringsnatur är sådana som gäller olika förvaltningstillstånd (miljötillstånd, körkort) och ekonomiska förmåner eller förpliktelser (sociala förmåner, företagsstöd, skatter, avgifter).

Även beslut som innehåller förpliktelser eller begränsningar inbegriper administrativ reglering, exempelvis förbud mot miljöförorenande verksamhet eller konkurrensbegränsningar. Myndigheten kan ha behörighet att påföra en administrativ straffpåföljd, exempelvis en påföljdsavgift, en skatteförhöjning eller en felparkeringsavgift. Även myndighetsbeslut som gäller registrering eller fastställelse kan ha avsevärda rättsverkningar (till exempel registrering av äganderätten till en fastighet eller fastställelse av erkänt faderskap).

I vissa fall har en myndighet rätt att genom direkt utövning av offentlig makt fullgöra en skyldighet. Det kan ske så att myndigheten ger befallningar eller förbud, som människorna omedelbart förutsätts lyda, eller återställer ett lagligt tillstånd; vid behov får myndigheten då använda maktmedel som till exempel riktar sig mot någons frihet eller egendom. I allmänhet är polisen behörig myndighet när det gäller sådana direkta befallningar och maktmedel. Verksamheten i fråga kallas också för faktisk utövning av offentlig makt. Direkt utövning av offentlig makt kan förekomma också i samband med genomförandet av förvaltningstvång eller administrativa säkringsåtgärder, såsom säkerhetskontroller, tvångsvård eller omhändertaganden.

Direkt utövning av offentlig makt inkluderar också användning av maktmedel och möjliggör till och med radikala ingrepp i individens grundläggande fri- och rättigheter,

om det finns tillräckliga grunder för det. Med tanke på individens rättsskydd och myndighetsverksamhetens kvalitet är det således motiverat att utgå från att förvaltningslagens bestämmelser om hur förvaltningsärenden behandlas i tillämpliga delar ska iakttas också vid direkt utövning av offentlig makt. Å andra sidan kan en åtgärd som är av brådskande natur eller beroende av oförutsebarhet begränsa till exempel hörande av en part eller motiverandet av ett beslut.

Offentlig service

Rent kvantitativt består största delen av myndighetsverksamheten av den offentliga servicens tillhandahållande. Grunderna för god förvaltning spelar en avsevärd roll i detta sammanhang, eftersom i synnerhet olika slags omsorgs- och vårdrelaterade åtgärder kan ha särdeles stor inverkan på individens ställning. Grunderna för god förvaltning och de allmänna utgångspunkterna som reglerats i förvaltningslagen blir således tillämpliga även på dessa förvaltningsformer. Bland annat serviceprincipen, rådgivningsskyldigheten och kravet på gott språkbruk hör till de processuella krav som ska iakttas i

serviceverksamheten. Likaså är hörande av part (den som anlitar servicen, kunden) och motiverande av beslut centrala processuella krav när offentlig service tillhandahålls.

Grunderna för det förfarande som ska iakttas när offentlig service tillhandahålls regleras även i vissa speciallagar. Närmast gäller det då den grundläggande utbildningen samt social- och sjukvården. Patientlagen (lagen om patientens ställning och rättigheter, 1992) och klientlagen (lagen om klientens ställning och rättigheter inom socialvården, 2000) anger också den fundamentala ramen för hälso- och sjukvården samt socialvården. Lagen om grundläggande utbildning (1998) bestämmer för sin del om utbildningens innehåll och omfattning, men också om elevens rättigheter och skyldigheter.

Tillhandahållandet av offentlig service utgör i allmänhet faktisk förvaltningsverksamhet, där det inte förekommer skriftliga förvaltningsbeslut. Sådan verksamhet är vård av patienter vid hälsocentraler, undervisning av skolelever och tillhandahållande av motsvarande offentlig service. Dess typiska former är bland annat utbildnings-, omsorgs- och vårdåtgärder, forskning, offentliga kommunikéer samt olika slags informella eller formfria verksamhetsformer. Också grundstrukturen i samhället hålls uppe genom faktisk förvaltningsverksamhet, såsom vägbyggen eller renhållning av allmänna områden.

Frågor om enskilda individers rättigheter och skyldigheter avgörs inte direkt genom faktisk förvaltningsverksamhet. Den faktiska förvaltningsverksamheten är däremot av stor vikt när det gäller att skapa förutsättningar för till exempel näringsverksamhet eller för att de sociala och kulturella rättigheterna ska kunna realiseras i praktiken. Skillnaden mellan dels denna verksamhet, dels administrativ reglering och andra sätt att behandla förvaltningsärenden kan visserligen vara relativ. Exempelvis kan vårdåtgärder begränsa individens självbestämmanderätt och offentliga kommunikéer styra den allmänna opinionen. Faktorer som rättsskydd, offentlighet, allmänna möjligheter till påverkan och offentlig kontroll samt rättsprinciperna inom förvaltningen är därför av betydelse också i den faktiska förvaltningen.

Den offentliga servicen kan också inbegripa eller vara beroende av förvaltningsbeslut, varvid bestämmelserna om beslutsfattande i förvaltningslagen blir tillämpliga. När en myndighet avgör vem som ska ges sjukvård, antas till en läroanstalt eller beviljas en social förmån är det frågan om förvaltningsärenden.

Upprätthållandet av förvaltningen och ledningen

Centrala områden för myndigheternas interna förvaltning utgörs av personal- och ekonomiförvaltningen samt den förvaltningsinterna ledningen och tillsynen. De är dock inte i sig områden som faller utanför förvaltningslagen tillämpningsområde. Således tillämpas förvaltningslagen även på myndigheternas och förvaltningsmaskineriets interna verksamhet.

Myndigheternas ekonomiska verksamhet

Myndigheternas ekonomiska verksamhet hör bara delvis till förvaltningslagens tillämpningsområde. När en myndighet agerar som part i ekonomiska förhållanden eller är direkt engagerad i affärsverksamhet, regleras verksamheten i första hand genom privaträttsliga bestämmelser och regelverken som i allmänhet tillämpas på ekonomisk verksamhet. Regelverken utesluter emellertid inte helt möjligheten att även tillämpa förvaltningslagen. Utgångspunkten är nämligen den att förvaltningslagen är tillämplig också när myndigheterna beslutar om privaträttsliga rättshandlingar.

Privaträttsliga rättshandlingar är bland annat offentlig upphandling, köpe- och hyresavtal. När en myndighet bereder frågan om den ska vidta en rättshandling, eller beslutar att den ska göra det eller att en rättshandling ska ändras eller ett avtal uppsägas, ska myndigheten i sitt förfarande iaktta förvaltningslagen. En myndighet faller således inte utanför förvaltningslagens tillämpningsområde när den bereder ekonomiska rättshandlingar, ingår privaträttsliga avtalsförhållanden eller beslutar att lösgöra sig från dem. Däremot utgör till exempel undertecknande av avtal inte behandling av förvaltningsärenden.

Det är i synnerhet grunderna för god förvaltning som är centrala i myndigheternas ekonomiska verksamhet, där bland annat rättsprinciperna inom förvaltningen ska iakttas samt kvalitet och gott resultat i fråga om den service förvaltningen tillhandahåller främjas. Jävsbestämmelserna är också relevanta i detta sammanhang. Till exempel när en kommun säljer aktier eller ett ämbetsverk hyr ut lokaler måste de processuella kraven angående jäv och opartiskhet beaktas. Det kan också finnas specialbestämmelser om hur myndigheterna ska fatta ekonomiska beslut. Som exempel kan anföras lagen om offentliga upphandlingar (2016), där man på det anbudsförfarande som ska anföras också tillämpar förvaltningslagens bestämmelser om behandlingen av förvaltningsärenden.

6. FÖRVALTNINGSFÖRFARANDETS HUVUDDRAG

6.1 Allmänna grunder för god förvaltning

Andra kapitlet i förvaltningslagen anger grunderna för god förvaltning, vilka tillämpas i samband med all myndighetsverksamhet och skötsel av förvaltningsuppgifter. Dessa allmänna grunder ska iakttas oberoende av huruvida verksamheten inbegriper offentlig maktutövning eller det i verksamheten fattas förvaltningsbeslut eller det är frågan om tillhandahållande av offentlig service eller någon annan typ av faktisk förvaltningsverksamhet.

Grunderna för god förvaltning har sin kärna i rättsprinciperna inom förvaltningen (se 3.4). De har en grundläggande betydelse i skötseln av alla förvaltningsuppgifter. Till rättsprinciperna hör även serviceprincipen inom förvaltningen, myndigheternas rådgivningsskyldighet och kravet på gott språkbruk.

Serviceprincipen inom förvaltningen

Serviceprincipen innebär att "möjligheten att uträtta ärenden och behandlingen av ärenden hos en myndighet ska om möjligt ordnas så att den som vänder sig till förvaltningen får behörig service och att myndigheten kan sköta sin uppgift med gott resultat" (FörvL 7 §).

Kvalitetsnivån då serviceprincipen realiserats är i förvaltningslagen bunden till kravet på att servicen ska vara behörig. I praktiken betyder detta att möjligheterna att uträtta ärenden och myndighetsbehandlingen av ärenden ska vara så flexibla och serviceinriktade som möjligt. Förvaltningens kunder ska kunna få behöriga administrativa tjänster, dvs. den service som garanteras i de specifika lagarna på området. Tillgången till service, kvaliteten på servicen och kundens behov är centrala i detta sammanhang.

För att de som vänder sig till förvaltningen ska ha tillgång till service förutsätts att myndigheterna ser till att utbudet av tjänster är tillräckligt och att det är lätt att använda dem. Huruvida servicen är tillräcklig korrelerar i praktiken särskilt med myndigheternas ekonomiska resurser och antalet kunniga anställda. Om servicen är lagstadgad (till exempel kostnadsfri grundläggande utbildning), är myndigheten dock rättsligt förpliktad att sörja för att den räcker till. Knappa ekonomiska resurser eller personalbrist eliminerar eller mildrar inte myndighetens ansvar. Ett offentligt samfund kan åläggas ersätta skadan som skett till följd av utebliven lagstadgad service.

Kravet på gott resultat som ingår i serviceprincipen kompletterar kundcentreringen direkt innehållsmässigt: att ett kundförhållande är av god kvalitet förutsätter även att förvaltningen tillhandahåller service effektivt och med gott resultat i ljuset av lagens målsättningar och syfte.

Myndigheternas rådgivningsskyldighet

Myndigheterna ska inom ramen för sin behörighet och enligt behov ge sina kunder råd i anslutning till skötseln av ett förvaltningsärende samt svara på frågor och förfrågningar som gäller uträttandet av ärenden. Rådgivningen är avgiftsfri (FörvL 8 §).

Rådgivningsskyldigheten gäller alla skeden av ärendets behandling. Rådgivning ska således vid behov ges då ett ärende inleds, behandlas samt även då det redan blivit anhängigt. Rådgivningsskyldigheten hänför sig även till olika former av myndighetsservice, såsom hälso- och sjukvård, socialvård och undervisning.

I allmänhet kan den som rådges förlita sig på att de råd som han eller hon får stämmer då en behörig myndighet har gett dem. Myndighetsrådgivningen har dock bara en begränsad bindande natur för myndighetens beslutsfattande. Om myndigheten i samband med rådgivningen till exempel informerar kunden om sin beslutspraxis, förpliktar detta inte i sig myndigheten att iaktta denna praxis även i det föreliggande ärendet.

Kravet på gott språkbruk

Kravet på gott språkbruk förutsätter att myndigheterna ska använda ett sakligt, klart och begripligt språk (FörvL 9 §). Att språkbruket är sakligt innebär att kunderna bemöts med hänsyn och respekt och att de inte blir föremål för osakliga yttranden. För behörig service och sakbehandling förutsätts ett klart och begripligt språkbruk. En kund kan göra sina rättigheter och förmåner gällande till fullo endast om han eller hon förstår de uttryck som myndigheten använder, de krav som ställs på förfarandet samt vad som sägs i myndighetens beslut. Till ett begripligt språkbruk hör vidare att kunden får tillräckliga uppgifter om sitt ärende.

6.2 Behandling på behörigt sätt och utan dröjsmål

Behandling på behörigt sätt

Ett ärende kan sägas ha blivit behandlat på behörigt sätt både när det har beretts och avgjorts i ett administrativt korrekt förfarande och när kunder har bemötts väl i anknytning till offentlig service. Förvaltningsuppgifterna ska skötas effektivt, vilket förutsätter att verksamheten bland annat är snabb och ger ett gott resultat. Att förvaltningsverksamheten ska vara effektiv är dock inget självändamål, utan det gäller för myndigheterna att bädla för en tillräcklig växelverkan mellan dem och kunderna, att se till att servicen är tillgänglig och att själva vara anträffbara med mera.

Behörighetskriteriet betyder också att särdragen i varje enskilt fall ska beaktas.

Detsamma gäller specialbehoven för var och en som får service. När ett ärende har behandlats på behörigt sätt blir det samtidigt lättare att godta avgörandet, även om resultatet är negativt eller begränsande för parten.

Behandling utan dröjsmål

I 23 § i förvaltningslagen har kravet på en snabb behandling formulerats som en allmän skyldighet för myndigheterna: "Ett ärende skall behandlas utan ogrundat dröjsmål."

Utan dröjsmål och utan ogrundat dröjsmål är flexibla begrepp, där tillämpningen i vilket fall som helst blir beroende av sakens natur, svårighetsgrad och de olika

behandlingsfaser som ett ärende måste genomgå. Enligt en positiv formulering betyder utan dröjsmål framför allt att behandlingen tar så lång tid som är skäligt. Myndigheterna ska följaktligen organisera sitt arbete så att ärendena kan behandlas smidigt och snabbt. Behandlingstiden får inte vara längre än vad som skäligen, med beaktande av de specifika dragen i fallet, krävs för att ett ärende ska bli tillräckligt omsorgsfullt och sakligt behandlat.

Syftet med att ett ärende ska behandlas utan dröjsmål berättigar inte myndigheterna att ge avkall på de behandlingsrelaterade kraven på saklighet, omsorgsfullhet och opartiskhet. Vad som ska anses vara en skälig behandlingstid bestäms in casu, även om behandlingstiden i likadana ärenden förväntas vara ungefär lika lång. Vid behandlingen måste i vilket fall som helst reserveras tillräckligt med tid för att bland annat utreda ett ärende och bedöma den framlagda utredningen.

6.3 Opartiskt och oavhängigt förfarande

God förvaltning förutsätter att myndigheterna och de anställda inom förvaltningen tillgodoser det allmänna intresse som formulerats i lagstiftningen utan att låta yttre påverkan eller egna personliga intressen inverka på sin verksamhet. Kravet på behörig sakbehandling förutsätter således även att förfarandet är opartiskt och oavhängigt. För lagligheten och objektiviteten i tjänsteverksamheten hyses likaså ett särskilt förtroende. De administrativa åtgärderna anses de facto i allmänhet vara lagliga och giltiga till dess motsatsen visas på ett bindande sätt.

Subjektiv och objektiv opartiskhet

När det gäller att garantera opartiskhet och objektivitet är jävsbestämmelserna centrala. Syftet med dem är för det första att förhindra att de som hos myndigheterna behandlar ärenden låter släktskapsförhållanden, ekonomiska bindningar eller andra egna intressen inverka på sakens utgång (subjektiv opartiskhet). Med jäv avses i själva verket vanligen den typ av förhållandevis fasta förhållanden mellan å ena sidan den som behandlar ett förvaltningsärende, å andra sidan det aktuella ärendet eller parten i ärendet, som kan befaras försämra den försträmdas möjligheter att handla objektivt, jämlikt och oavhängigt. Genom jävsreglerna går man in för att redan i förväg begränsa grogrunden för sådana misstankar så att man förbjuder alltför nära kopplingar mellan den som behandlar ett ärende och saken eller parterna.

Jävsbestämmelserna har också en mer allmän funktion. Faktorer som förfarandeneutralitet och allmänt oavhängighetsförtroende (objektiv opartiskhet) förstärks. Det är just med tanke på allmänhetens förtroende till opartiskheten och oavhängigheten som hänsyn alltid måste tas till jävssituationerna, även om jävet uppenbarligen inte eller rent av omöjligtvis kunde inverka på sakbehandlingen eller beslutet i fråga.

Jävsgrunderna och deras tillämpning

I 28 § 1 mom. i förvaltningslagen anges sex separata jävsgrunder och ytterligare en

kompletterande generalklausul om jäv. Jävsgrunderna gäller all behandling av förvaltningsärenden hos myndigheter oberoende av om det är frågan om att fatta förvaltningsbeslut eller annan förvaltningsverksamhet. I praktiken förekommer jävssituationerna närmast i samband med administrativt beslutsfattande, och då särskilt när ärenden bereds och egentliga beslut fattas.

Jäv förekommer i samband med behandlingen av ett förvaltningsärende på följande grunder:

- en tjänsteman behandlar sin egen eller en närståendes sak (partsjäv)
- en tjänsteman agerar som ombud, biträde eller representant för en part (bistånds- och representationsjäv)
- en tjänsteman kan förvänta synnerlig nytta eller skada till följd av avgörande i ärendet (intressejäv)
- en tjänsteman står i anställnings- eller uppdragsförhållande till en part (anställningsrelaterat jäv och uppdragsjäv)

- en tjänsteman har en ledande eller ansvarig ställning i ett samfund som är part i ärendet (samfundsjäv)
- en tjänstemans uppgifter hänför sig till styrningen av ett ämbetsverk eller en inrättning (styrnings- och tillsynsjäv) eller
- tilltron till en tjänstemans opartiskhet av något annat särskilt skäl äventyras (generalklausulen om jäv).

En tjänsteman får naturligtvis inte behandla sin egen sak, och detsamma gäller en närståendes sak. Jäv uppstår följaktligen om en tjänsteman själv eller en närstående till honom eller henne är part i det ärende som behandlas (partsjäv). En tjänsteman är på denna grund jävig att till exempel bevilja sitt barn eller sin make körkort, även om personen uppfyller de formella kraven för att få körkort. Tjänstemän får inte heller ta del i behandlingen av ansökningar om ekonomiskt stöd eller tillstånd, om de själva, någon nära släkting eller särdeles närstående person till dem står som mottagare av stödet eller har gjort ansökningen.

Ombud, biträden eller representanter för parter måste avhålla sig från att i tjänsten eller som ledamöter i kollegiala organ behandla parternas ärenden (bistånds- och representationsjäv). Vårdnadshavaren eller intressebevakaren är jävig att behandla ärenden som gäller den omyndige.

En jävssituation kan uppkomma om avgörandet i ärendet kan väntas medföra synnerlig nytta eller skada för den som behandlar ärendet eller för en närstående till honom eller henne (intressejäv). För denna typs intressebaserat jäv förutsätts att nyttan eller skadan kan betecknas som synnerlig, varför denna ska vara till exempel ekonomiskt betydande eller annars väsentlig. Till exempel en sådan omständighet att den beredande tjänstemannen eller tjänstemannens make äger en fastighet på ett område som ska planläggas kan medföra jäv, om planbeslutet i fråga är ägnat att klart höja eller sänka markpriset.

Intressejäb kan aktualiseras också på den grunden att en tjänsteman som äger aktier i ett bolag har hand om beredningen av bolagets ansökan om företagsstöd eller tillstånd, varför ett för bolaget positivt beslut medför betydande ekonomisk nytta också för tjänstemannen. Om nyttan eller skadan är mycket osäker eller osannolik, kan man likväl inte säga att denna vore förutsebar på ett sådant sätt som oundgängligen skulle konstituera intressejäb.

Det är frågan om jäb när den som behandlar ett ärende står i anställningsförhållande till en part eller en intressent eller av denne har fått ett uppdrag som har samband med det föreliggande ärendet (anställningsrelaterat jäb och uppdragsjäb). En person som är anställd hos ett företag kan således inte ta del i behandlingen av företagets tillstånds- eller understödsansökan, och detsamma gäller en person som sköter uppdrag med anknytning till ärendet.

Samfundsjäb är för handen när den som behandlar ett ärende eller någon närstående till honom eller henne samtidigt har en ledande eller annars ansvarig ställning exempelvis i en förening, ett bolag, ett andelslag, en stiftelse, ett statligt affärsverk eller en statlig

inrättning som är part eller intressent i förvaltningsärendet. En sådan ställning har medlemmar av styrelser, förvaltningsråd eller därmed jämförbara organ såsom direktioner samt verkställande direktörer eller personer i motsvarande ställning. Tjänstemän är således jäviga att behandla t.ex. frågor om beviljande av understöd till föreningar eller bolag där de själva eller deras makar är styrelsemedlemmar. Att en person bara är medlem i en förening eller äger aktier i ett bolag medför däremot i regel inte samfundsjäv, medan intressejäv nog kan komma i fråga i detta sammanhang.

Styrnings- och tillsynsjäv betyder att en tjänsteman är jävig att behandla ett ärende som sammanhänger med styrningen och tillsynen av ett ämbetsverk eller en inrättning, om han eller hon själv eller en närstående till honom eller henne hör till direktionen för eller något motsvarande ledande organ i ämbetsverket eller inrättningen. Till följd av detta är till exempel en avdelningschef vid ett ministerium jävig i ärenden som gäller styrningen och tillsynen av ett ämbetsverk eller en inrättning underordnat samma ministerium, om han eller hon sitter i direktionen för ämbetsverket eller inrättningen.

Generalklausulen om jäv framhäver det allmänna förtroendet för att ärendena behandlas opartiskt. Denna allmänna jävsgrund är vitt formulerad: En tjänsteman är jävig "om tilltron till tjänstemannens opartiskhet av något annat särskilt skäl äventyras". Bestämmelsen kompletterar de konkreta jävsgrunder som redogörs för ovan och lyfter samtidigt fram det allmänna syftet med grunderna. Generalklausulens viktigaste uppgift är att säkerställa en objektivt opartisk sakbehandling, dvs. den allmänna tilltron till att förfarandet är opartiskt och oavhängigt.

Bara den omständigheten att någon utomstående person hyser misstroende mot en tjänsteman eller myndigheternas verksamhet konstituerar inte jäv på denna allmänna grund, utan det måste finnas ett särskilt skäl till att tilltron äventyras. Således konstituerar inte en brottsanmälan av tjänstemannen i sig jäv. Inte heller sedvanliga kund- eller bekantskapsförhållanden till parter utgör grundvalen för jäv. Ytterligare ska det särskilda skälet vara sådant att också en utomstående kan få kännedom om det, även om skälet vore tämligen okänt i vida kretsar.

Ett sådant skäl kunde tänkas vara att det mellan tjänstemannen och en part råder ett speciellt betydelsefullt och fast vänskaps-, samarbets- eller trätöförhållande eller starka bindningar eller ömsesidig lojalitet av något annat slag som kan basera sig på bland annat gemensamma ekonomiska intressen. En mer än sedvanligt stor gästfrihet eller andra avsevärda ekonomiska förmåner som en tjänsteman får åtnjuta från en sammanslutnings sida faller även inom ramen för generalklausulen för jäv, om än dessa också bedöms som mutor. Vidare kan opartiskheten äventyras av ett särskilt skäl i situationer där en tjänstemans omedelbara chef är jävig i ärendet, eftersom en person i chefsställning ansvarar för arbetsledningen och tillsynen i förhållande till de underlydande. Enbart tjänstemannens oavhängiga ställning och tjänsteansvaret eliminerar inte till denna del möjligheten att jäv föreligger.

Jävsreglerna i förvaltningslagen har för enkelhetens skull skrivits så att de gäller bara tjänstemannajäv. Ett anställningsförhållandes art eller en persons rättsliga ställning har

dock ingen avgörande betydelse i jävsfrågan. Således är även personer i anställnings- eller uppdragsförhållanden samt personer som innehar förtroendeuppdrag bundna av jävsreglerna när de behandlar ärenden.

Den viktigaste rättsverkningen av jäv är att en jävig person inte får behandla ett förvaltningsärende och inte ens vara närvarande när ett sådant ärende behandlas (FörvL 27 §). En jävig person måste alltså avstå från att behandla ärendet samt hålla sig borta när ärendet handläggs.

6.4 Behandlingens offentlighet

I allmänhet behandlas förvaltningsärenden skriftligen och på basis av material i handlingarna. De handlingar som hänför sig till behandlingen är i regel offentliga, varför offentlighetsprincipen tillämpas på dem. Dessutom har parterna en mer omfattande rätt än allmänheten att ta del av de handlingar som har relevans i deras egen sak.

Ett förvaltningsärende behandlas offentligt bara om så föreskrivs eller beslut om detta har fattats med stöd av en särskild bestämmelse (FörvL 24 §). För att ett förvaltningsärende ska bli föremål för offentlig handläggning krävs således alltid specialbestämmelser och allmänheten får inte följa med när förvaltningsärenden behandlas. Behandlingen av ett förvaltningsärende är offentligt i allmänhet bara i organ som valts genom allmänna val såsom kommunernas fullmäktige.

6.5 Utredningsskyldighet och fördelning av utredningsansvar

Det primära syftet med behandlingen av förvaltningsärenden är att komma fram till lagenliga och materiellt riktiga avgöranden. För att ett avgörande ska kunna betecknas som riktigt måste vissa formella minimikrav vara uppfyllda: avgörandet måste vara lagenligt och det måste basera sig på tillräcklig information. Ett besluts lagenlighet förutsätter att lagstadgade procedurkrav uppfylls. Därutöver förutsätts korrekt lagtillämpning och att i lag angivna synpunkter beaktas. Ett materiellt riktigt slutresultat

kan man i sin tur tala om när lagtillämpningen är riktig och faktaunderlaget för beslutet är tillräckligt och överensstämmande med verkligheten. Den lagstiftning som ska tillämpas i ett ärende och de omständigheter som då ska beaktas kan slås fast först när detta faktamaterial finns tillgängligt.

Myndighetens skyldighet att se till att ett ärende utreds

Enligt förvaltningslagen ska en myndighet se till att ett ärende utreds tillräckligt och på behörigt sätt. Myndigheten ska i detta syfte skaffa den information och den utredning som behövs för att ärendet ska kunna avgöras (FörvL 31 §). Denna allmänna skyldighet att sörja för utredningen innebär att myndigheten ska utreda de fakta som har betydelse för avgörandet av ärendet, såvitt det inte följer av grunderna för utredningsansvarets fördelning att utredningsansvaret tillkommer parten.

Myndighetens skyldighet att se till att ett ärende utreds innebär inte att det enbart skulle ankomma myndigheten att skaffa all den information som behövs för beslutsfattandet. Däremot fördelas utredningsansvaret, dvs. ansvaret för att skaffa och

presentera utredning, mellan myndigheten och parten på olika sätt beroende av ärendets natur och vem som anhängiggjort ärendet. Vid sidan om myndigheten ska även en part sörja för ärendets konkreta utredning.

Utredningsansvar i förvaltningsförfaranden

Utgångspunkten för utredningsansvarets fördelning är att det praktiska ansvaret för införskaffandet och presenterandet av utredning ankommer den för vars syften eller intressen ärendet ifråga har anhängiggjorts. Ansvaret för att skaffa och presentera utredning fördelas således dels på myndigheten och dels på parten. En myndighet ska skaffa "den information och den utredning som behövs för att ärendet ska kunna avgöras". Ytterligare ska en part "lägga fram utredning om grunderna för sina yrkanden" samt "också i övrigt medverka till utredningen av ett ärende som han eller hon har inlett".

När myndigheterna inleder ärenden finns det vanligen något bakomliggande allmänt intresse. Sådana myndighetsinitierade ärenden innehåller vanligtvis en förpliktelse, begränsning eller påföljd för den enskilde parten. I synnerhet i dylika ärenden är myndigheten skyldig att skaffa den utredning som behövs för att ärendet ska kunna avgöras. Till exempel i situationer där en myndighet yrkar att ett tillstånd ska återkallas, ett stöd återkrävas, en påföljdsavgift påföras eller en verksamhet förbjudas, måste myndigheten presentera utredning om att beslutsgrunderna fyller måttet.

När en part yrkar eller ansöker om något hos en myndighet, gör parten det ofta för att realisera sina egna förmåner till exempel genom att ansöka om tillstånd, service eller en förmån. Parten är även i allmänhet den som har direkt och lättillgänglig utredning om hans eller hennes personliga förhållanden eller ärende. Därför ska även parten själv lägga fram utredning om att han eller hon uppfyller tillstånds-, service- eller förmånskriterierna.

Vidare har en part en skyldighet att medverka i utredningen av sitt ärende, om han eller

hon själv har inlett det. Med en parts medverkan avses då närmast det att parten uppriktigt går in för att samarbeta med myndigheten så att den information som behövs vid avgörandet av hans eller hennes ärende ska kunna läggas fram; vidare ska informationen vara så uttömmande och sanningsenlig som möjligt. Det finns inga uttryckliga skadliga konsekvenser av en parts underlåtelse att medverka till utredningen av ett ärende, men i praktiken leder underlåtelser i detta sammanhang till att partens ställning försämras vid behandlingen av det egna ärendet.

I sista hand är det myndigheterna som ska se till att ärendena blir utredda. Myndigheten ska således ta ställning till om partens utredning är tillräcklig och tillförlitlig. Vid behov ska en myndighet bereda en part tillfälle att komplettera bristfällig utredning. Om en part underlåter att lägga fram utredning, får myndigheten inom ramen för sin allmänna skyldighet att se till att ärendet utreds se till att så faktiskt sker och, såvitt möjligt, skaffa den utredning som behövs. Passivitet från en parts sida kan dock leda till ett för honom eller henne ofördelaktigt slutresultat, till exempel så att en förmånsansökan avslås,

eftersom det inte funnits tillräckligt eller tillförlitlig utredning om grunderna för att bevilja förmånen.

Utredningsmetoder

En i praktiken vanlig utredningsmetod är myndighetens begäran om utredning. Denna begäran kan framställas åt såväl en part som en annan myndighet eller en utomstående expert. När utredning begärs ska myndigheten precisera om vilka specifika omständigheter utredning ska framställas. Andra utredningsmetoder är syneförrättning, inspektion samt att man ger parterna rätt till inflytande.

Ifall avgörandet i ett ärende kan ha en betydande inverkan på personers livsmiljö, arbete eller övriga förhållanden, trots att personerna i fråga inte har egentlig partsställning i ärendet, ska myndigheterna bereda dem möjlighet att få uppgifter om utgångspunkterna och målen för behandlingen samt tillfälle att uttala sin åsikt om ärendet. Det kan aktualiseras när en myndighet utreder bland annat ett planläggnings-, miljötillstånds- eller byggverksamhetsbeslut.

6.6 Hörande av part

Principen om hörande

Rätten att bli hörd hör till garantierna för god förvaltning. I 34 § i förvaltningslagen ingår en allmän bestämmelse om myndighetens skyldighet att höra en part samt hörandets omfattning. Enligt bestämmelsen ska en part, innan ett ärende avgörs, ges tillfälle att framföra sin åsikt om ärendet och avge sin förklaring med anledning av sådana yrkanden och sådan utredning som kan inverka på hur ärendet kommer att avgöras.

Bakom myndigheternas skyldighet att höra parter ligger en allmän rättsprincip, som säger att en myndighet innan den avgör ett ärende ska höra också den andra kontrahenten i ett förvaltningsrättsligt förhållande, dvs. parten (*audi alteram partem* -

principen). Det huvudsakliga syftet med principen är att motbalansera den ensidiga utövningen av offentlig makt och att stärka parternas rättsskydd. Den som är föremål för en myndighets maktutövning måste därför för det första ha rätt att ta del av den utredning som myndigheten har samt de yrkanden som myndigheten eller någon annan framställer. Detsamma gäller grunderna för beslutsfattandet. Ytterligare ska parten ges tillfälle att i samband med att han eller hon hörs framföra sina egna synpunkter eller motargument och sina egna yrkanden. Först därefter får partens sak avgöras.

Hörandets funktion

Om förvaltningsärenden avgjordes på basis av handlingar och information som de omedelbara rättssubjekten inte hade fått bekanta sig med, och följaktligen inte heller hade kunnat framföra sin åsikt om, kunde förfarandet inte anses vara rättvist. Det skulle försvaga parternas rättsskydd. Sannolikheten för godtyckliga avgöranden eller annars felaktiga åtgärder vore större vid ensidiga beslut än vid beslut där parterna har hörts.

Vidare har hörandet som funktion att främja utredningen av ärendet. En part har i själva verket rätt att i samband med hörandet presentera vilken utredning som helst som kan inverka på hur ärendet avgörs. Hörandet är således också ett viktigt sätt att få saken utredd vid behandlingen. När en part hörs kan han eller hon dessutom inverka på hur ärendet kommer att avgöras. I det hänseendet är hörandet också interaktionsfrämjande.

De fyra av hörandets grundläggande funktioner som har redogjorts för ovan kommer även fram i regleringen om hörande av part. Myndigheterna ska garantera parternas rättsskydd, varför de i regel inte får avgöra partsrelaterade ärenden utan att ge parterna tillfälle att bli hörda i saken. För att besluten ska uppfylla rättvise- och objektivitetskriterierna har parterna rätt att få ta del av i princip precis samma information som myndigheterna har tillgång till. Hörandet av parter är även en metod att utreda ärenden, och då i synnerhet när parterna kan lägga fram utredning som myndigheterna inte annars skulle få kännedom om eller tillgång till. Slutligen främjar hörande av part som institut helt och hållet interaktionen mellan myndigheter och parter vid behandlingen av ärenden, eftersom också parternas åsikter och ställningstaganden tillmäts relevans.

Hörandets innehåll och föremål

Hörandet gäller närmast de materiella grunderna för och faktamaterialet i det avgörande som ska fattas. De bestämmelser som tillämpas vid beslutsfattandet faller däremot inte normalt inom ramen för hörande av part. Det finns visserligen ingenting som hindrar en part från att i samband med att han eller hon hörs framföra sin åsikt också om lagtillämpningen.

För det första ska parterna höras om de yrkanden som kan inverka på hur ärendet kommer att avgöras. I myndighetsinitierade ärenden är det då vanligen frågan om sådana yrkanden eller ställningstaganden som något förvaltningsorgan har framfört. I ärenden som har inletts av enskilda personer är det huvudsakligen yrkanden eller invändningar i andra parters ansökningar som ska bemötas. Parterna ska höras också om

den utredning som kan inverka på hur ärendena kommer att avgöras. Utredningen gäller då fakta av olika slag samt bevisningen om faktaunderlaget; utredningen kan ha företetts av myndigheter, andra parter eller utomstående.

En parts rätt till information

Att behandlingen av ett ärende är kunskapsmässigt rättvist tryggas särskilt genom reglerna om partsoffentlighet; enligt dem har en part rätt att också ta del av handlingar som inte är offentliga. Viktiga med tanke på parternas rätt till information är framför allt myndigheternas handlingar som är sekretessbelagda. Det kan till exempel vara frågan om affärshemligheter eller uppgifter om någons hälsa eller privatliv. Partsoffentligheten hänför sig även till handlingar som inte ännu blivit offentliga. Sådana är till exempel dokument som uppkommit i beredningen före ett beslut har fattats eller handläggningen av ett ärende är avslutat.

En grundförutsättning för att partsoffentligheten ska realiseras är att handlingen kan inverka eller kan ha inverkat på behandlingen av partens ärende. Således blir partsoffentligheten relevant oftast i samband med hörande, eftersom en part ska höras om de yrkanden och den utredning som kan inverka på avgörandet. När en part hörs har myndigheten en skyldighet att ge parten även en icke-offentlig handling, om inte partsoffentlighetens begränsningar hindrar det.

Partsoffentligheten medför inte någon absolut rätt, varför den kan bli tvungen att ge vika för starkare intressen av olika slag. En vanlig och den viktigaste begränsningen till partsoffentligheten är att utgivandet av information skulle strida mot särdeles viktiga allmänna eller enskilda intressen eller ett barns intressen. Bland annat statens yttre säkerhet eller tryggheten av den allmänna säkerheten kan innehålla element av ett särdeles viktigt allmänt intresse som gör att partens rätt till information i samband med hörande åsidosätts. Å sin sida kan till exempel särskilt ömtåliga uppgifter om någons hälsa eller en affärshemlighet vara sådana intressen som kräver specialskydd och som således kan begränsa partens rätt till information.

Förfarandet för hörande

Hörandet förutsätts vara tillräckligt effektivt och omfattande. Det ska därför bland annat gå av stapeln i god tid innan ärendet avgörs och så att partens rätt att bli hörd tillgodoses och att de synpunkter som parten framför har en reell möjlighet att bli beaktade när beslutet fattas. Om ett ärende är länge anhängigt, kan det vara nödvändigt att höra parten på nytt senare under behandlingens gång.

I samband med hörandet ska en part ges tillfälle att framföra sin åsikt om ärendet. Partens ställningstagande gäller i praktiken då närmast det avgörande som kommer att fattas. Parten kan till exempel vara av den åsikten att myndighetens yrkande ska förkastas eller att någon annan parts yrkande ska godkännas. Parten kan ytterligare hävda att den utredning som har lagts fram i ärendet är otillräcklig eller att myndigheten saknar behörighet att behandla saken.

Om en myndighet underlåter att höra en part, är det frågan om ett fel i förfarandet.

Beslutet kan därför överklagas och av besvärsmyndigheten upphävas helt och hållet eller till den del som parten inte har hörts.

6.7. Myndigheternas beslutsfattande

Resultatet av beslutsfattande

Utövandet av myndigheternas beslutsmyndighet resulterar i ett förvaltningsbeslut. Det innehåller i regel ett avgörande i sak där det beslutas om någons fördel, rätt eller skyldighet. Ett avgörande att ärendet lämnas utan prövning är även ett förvaltningsbeslut. I enlighet med legalitetsprincipen ska myndigheternas beslutsmyndighet vara förankrad i en lagnorm som grundar vederbörlig behörighet åt myndigheten.

Rätten att få beslut i förvaltningsärenden

Var och en har enligt 21 § i grundlagen rätt att få sin sak behandlad av en myndighet som är behörig enligt lag. I grundlagen anges inte vad allt som hör till behandlingen av ett ärende, men i logikens namn kan man utgå från att behandlingen av ett ärende omfattar även beslutsfasen. När man förstår rätten till behörig behandling ur dessa utgångspunkter, innehåller den även rätten att i eget ärende få ett myndighetsbeslut, då när ärendet hör till myndighetens behörighet och har inletts på behörigt sätt.

Myndigheterna är på motsvarande sätt skyldiga att avgöra förvaltningsärenden. Detta innebär att en myndighet är tvungen att behandla och avgöra samtliga ärenden som hör till dess behörighet och som har inletts på ett materiellt riktigt sätt. Vidare ska ett beslut innehålla ställningstaganden till alla yrkanden som har framställts i ärendet eller alternativt ett beslut om att ett yrkande lämnas utan prövning. Ifall ärendet inletts av någon annan än en part uppstår dock inte en sådan materiell avgörandeplikt, eftersom ett sådant ärende i allmänhet blir anhängigt endast formellt.

Förvaltningsbeslutets innehåll

Av ett förvaltningsbeslut ska ”tydligt framgå motiveringen för beslutet och en specificerad uppgift om vad en part är berättigad eller förpliktad till eller hur ärendet annars har avgjorts” (FörvL 44.1 § 3 punkten). Dessa grundläggande krav på beslutets innehåll ger vid handen att myndigheten i sitt beslut ska uppge vilka ärenden beslutet gäller samt hur dessa ärenden har avgjorts. Omständigheterna i fråga ska uttryckas klart och begripligt.

Ett beslut består i allt väsentligt av de avgöranden som har fattats och motiveringen för dem. Med ett avgörande avses en specificerad uppgift om vad en part är berättigad eller förpliktad till eller hur ärendet annars har avgjorts. De villkor och föreskrifter som anknyter till beslutet är en viktig del av avgörandet. Ett beslut kan till exempel bestå av uppgifter om storleken av de förmåner eller understöd som parten beviljas och hur dessa betalas ut, vad parten åläggs att betala eller handla i enlighet med eller vad som är förbjudet för parten.

Motiveringsskyldighet

Rätten att få ett motiverat beslut hör även till garantierna för god förvaltning. Vilka omständigheter och utredningar som har inverkat på avgörandet ska anges i motiveringen. I motiveringen ska dessutom nämnas vilka bestämmelser som har tillämpats när ärendet har avgjorts. Förvaltningslagen ställer inga närmare krav på motiven, vare sig materiella eller kvalitativa. Det är dock klart – annars vore det inte frågan om motivering – att motiveringen ska vara tillräckligt tydlig, specificerad och begriplig. Ett beslut kan inbegripa ett flertal separata avgöranden, vilket betyder att vart och ett också ska motiveras.

Att beslut ska motiveras främjar en god och öppen förvaltning. För det andra är motiveringen viktig när det gäller att trygga parternas rättsskydd. Utifrån motiven är det möjligt att bedöma om beslutet är lagligt och om det finns skäl att överklaga det. Det

faktum att beslutet till exempel inte får överklagas upphäver dock inte myndighetens motiveringsskyldighet.

På basis av motiven kan man också förvissa sig om att myndigheten har prövat ärendet i enlighet med lagen och rättsprinciperna inom förvaltningen. Denna omständighet kan i sig förstärka den allmänna tilltron till att myndigheterna sköter sina uppgifter korrekt och opartiskt. För myndigheterna innebär motiveringsskyldigheten att de verkligen ska bemöda sig om att omsorgsfullt och mångsidigt utreda grunderna för avgörandena. Att det av motiveringen också ska framgå vilka bestämmelser som har tillämpats, säkerställer för sin del legaliteten inom förvaltningen.

7. DEN OFFENTLIGA MAKTUTÖVNINGENS ÖPPENHET OCH OFFENTLIGHET

7.1. Offentlighetsprincipen

Offentlighetsprincipens innehåll

Enligt offentlighetsprincipen har var och en rätt att få tillförlitlig information om den offentliga maktutövningen och myndigheternas verksamhet i övrigt.

Myndighetsverksamheten och tillgodeendet av det allmänna intresset är således i allmänhet offentligt till den del det handlar om möjligheten att få information samt förmedling av information. Offentligheten definieras i de flesta fall även rättsligt som myndighetsoffentlighet. Offentlighetsprincipen innebär dock inte en obegränsad tillgång till information, då bland annat privatlivet och affärshemligheter behöver skydd från den allmänna offentligheten. Begränsningar i offentlighetsprincipen ska vara baserade på godtagbara orsaker och de ska ha en klar förankringsgrund i lag.

Offentlighetsprincipen iakttas i de offentliga samfundens och myndigheternas verksamhet. Det centrala sättet hur principen kommer till uttryck är genom

myndighetshandlingarnas offentlighet. Offentlighetsprincipen anges i 12 § 2 mom. i grundlagen som en grundläggande rättighet: " Handlingar och upptagningar som innehas av myndigheterna är offentliga, om inte offentligheten av tvingande skäl särskilt har begränsats genom lag. Var och en har rätt att ta del av offentliga handlingar och upptagningar." Förvaltningens öppenhet, myndighetshandlingarnas offentlighet samt var och ens grundläggande rätt att ta del av myndigheternas handlingar är utgångspunkterna för denna bestämmelse. Förverkligandet av offentlighetsprincipen regleras närmare i lagen om offentlighet i myndigheternas verksamhet, dvs. offentlighetslagen (1999). I grundlagen finns flera andra bestämmelser om de grundläggande fri- och rättigheterna som antingen direkt eller åtminstone indirekt innehåller begränsningar till offentlighetsprincipen. På området för individens grundläggande fri- och rättigheter konkurrerar särskilt skyddet för var och ens personliga integritet och privatliv med offentlighetsprincipen, eftersom grundlagen stadgar att var och ens privatliv är skyddat. Delvis på grund av detta är uppgifter om någons privatliv i allmänhet sekretessbelagda. Även affärshemligheter som hör till näringsfriheten anses

vara godtagbara skyddsobjekt och kan på motsvarande sätt fungera som begränsningar till offentlighetsprincipen.

Offentlighetsprincipens funktion

Offentlighetsprincipens traditionella funktion har framför allt varit att trygga rättssäkerheten: myndigheternas verksamhet är förutsebar bara om det är möjligt att få information om verksamhetens innehåll och om myndigheternas beslut. På så sätt kan grundförutsättningarna också för individens rättsskydd tryggas. I den moderna rättsstaten förväntas allt mer av offentlighetsprincipen. För att människorna ska kunna delta i och påverka det beslutsfattande som avser offentlig maktutövning måste vissa förutsättningar vara för handen: informationen ska vara hanterlig, tillgänglig och användbar. Att informationen är offentlig gör det dessutom möjligt att utöva tillsyn över den offentliga maktutövningen och användningen av offentliga medel. Det faktum att myndigheternas verksamhet är offentlig förhindrar redan i förväg otillbörlig och lagstridig förvaltning, varför offentligheten i detta avseende också har en preventiv funktion.

I dag är offentlighetsprincipen i allt väsentligt uttryckligen en del av den öppna förvaltningen. Offentligheten skapar en grogrund för den allmänna opinionen samt för förvaltningsrelaterad kommunikation, utvärdering och kritik. På så sätt är offentligheten en betingelse även för yttrandefriheten. Den information som myndigheterna producerar och förfogar över är här av största betydelse.

Ur ett bredare perspektiv är offentligheten en viktig strukturell- och funktionell princip i det moderna samhället. Offentligheten fungerar både som en betingelse och ett redskap för erhållandet av information, kommunikation och yttrandefriheten, den fria opinionsbildningen samt den offentlig debatten. Tillräcklig offentlighet är även en förutsättning för en behörig behandling av förvaltningsärenden samt för god förvaltning.

Likaså kan öppenhet och offentlighet för sin del stärka myndighetsverksamhetens trovärdighet och legitimitet samt tilliten till dess opartiskhet och oavhängighet.

Offentlighetspresumtionen

Offentlighetspresumtionen gäller handlingar som innehas av en myndighet och handlingarnas innehåll: som utgångspunkt och allmän regel gäller att handlingar som innehas av myndigheter är offentliga oberoende av den form de har upptagits i. Den som vill ha information behöver således inte anföra grunder för varför en handling eller uppgifter är offentliga.

För att undantag från offentlighetspresumtionen ska kunna göras krävs även explicita bestämmelser på lagnivå. Myndigheterna får följaktligen inte bara enligt egen prövning avgöra om offentligheten ska förverkligas och inte heller om dess begränsande. Myndigheterna är däremot alltid skyldiga att ange skälen för varför en handling eller någon viss uppgift i den inte är offentlig enligt lag.

Föremålet för offentlighetsprincipen

Offentlighetsprincipen tillämpas på de offentliga samfundens verksamhet, behandlingen av ärenden i myndigheter och domstolar samt utövningen av offentlig makt också överlag. Offentlighetsprincipen tillämpas åtminstone inte omedelbart och i lika stor utsträckning på enskild verksamhet, eftersom öppenhet och offentlighet inte är en allmän utgångspunkt i den. Föremålet för offentlighetsprincipen är alltså i all väsentlighet information som i någon form finns upptagen av myndigheterna samt myndighetshandlingar.

7.2 Handlingsoffentlighetens område

Rätten att ta del av myndighetshandlingar

Handlingsoffentlighet betyder att en handling och uppgifterna i den är offentlig. Med andra ord har var och en rätt att ta del av en offentlig handling. Detta inkluderar rätten att få handlingen till påseende eller för kopiering samt rätten att muntligen eller på något annat sätt få uppgifter om dess innehåll. I offentlighetslagen finns mer detaljerade regler om hur rätten till information kan realiseras.

Att en handling är offentlig innebär också rätten att utnyttja uppgifterna i handlingen. Utnyttjandet kan tjäna företrädesvis privata (till exempel skaffande av uppgifter, skötsel av privata angelägenheter), allmännyttiga (till exempel informering, tillsyn) och kommersiella (till exempel förädling och kommersiellt offentliggörande av myndighetsproducerad obearbetad information) syften. Hur omfattande rätten till information är beror inte på det ändamål för vilket uppgifterna behövs eller ska användas, eller om de överlag ska användas i något visst syfte.

Handlingsoffentligheten töms inte på begreppsinnehåll i och med vars och ens rätt att ta del av en handling och att utnyttja uppgifterna i handlingen. Myndigheterna har även en skyldighet att hålla sina handlingar i så god ordning att man kan tala om en faktisk rätt till information. Även på ett allmännare plan kan man säga att iakttagande av god informationshantering hör till tryggandet av offentligheten.

Av rätten till information kan anses följa också myndigheternas skyldighet att aktivt värna om offentligheten bland annat genom att på förhand och aktivt informera om anhängiga ärenden.

Handlingar och information

Offentlighetsprincipen omfattar handlingar och upptagningar som innehas av myndigheterna. Handlingarna och upptagningarna är offentliga, om inte offentligheten av tvingande skäl särskilt har begränsats genom lag. Vad som avses med begreppen myndighet och handling har därför stor betydelse också vid tillämpningen av offentlighetslagen. Begreppskombinationen – myndighetshandling – utgör det huvudsakliga föremålet för såväl offentligheten som offentlighetsbegränsningarna.

I dag bestäms öppenheten och den offentliga informationens tillgänglighet även av de offentliga informationssystemen och informationsnätverken.

En handling är dock i allmänhet inte av intresse i sig, utan dess faktainnehåll. Eftersom grundlagen ger var och en rätt att ta del av myndighetshandlingar, faller informationen i fråga också under offentlighetsprincipen. Syftet har varit att offentlighetsprincipen med så få undantag som möjligt ska omfatta all offentlig verksamhet och då oberoende av om informationen till exempel finns i ett pappersdokument eller har lagrats elektroniskt.

Handlingar

Rätten till information om myndighetsverksamheten hänför sig primärt till handlingar som innehas av en myndighet. Här är det nödvändigt att tolka begreppet extensivt och flexibelt, eftersom den snabba utvecklingen av datahanterings-, datalagrings- och dataförmedlingstekniken ständigt ger upphov till nya former av dokument, dvs. nya sätt och format för lagring av data. Offentlighetslagen tillämpas teknikneutralt på alla handlingar och upptagningar oberoende av vilket lagringssätt eller vilken lagringsmetod som har använts. Offentlighetsprincipen riktas alltså både mot myndighetshandlingar samt information myndigheten på något sätt lagrat. Denna utgångspunkt innebär även att digitala handlingar och uppgifter i informationssystemen i allmänhet är offentliga.

Vilken form en upptagning har eller hur informationen har lagrats begränsar inte i sig offentlighetslagens tillämpningsområde. Faktorer som faktainnehållet i eller bearbetningsgraden av en handling är inte avgörande i sammanhanget. Därför ska lagen tillämpas också på oundertecknade och ocertifierade handlingar samt till exempel på

handlingar som fortfarande är på utkaststadiet, trots att handlingarna i regel blir allmänt tillgängliga först när de har färdigställts.

Med handlingar i traditionell mening avses framställningar i skrift och bild som har tecknats upp på något underlag, vanligen papper. Skriftliga framställningar inbegriper ofta bildmaterial och tvärtom. Pappersdokumentet är urtypen av en sådan handling. Budskapet eller tankeinnehållet i handlingen framgår när man läser eller betraktar den eller gör bådadera. De skriftliga framställningarna innehåller bland annat beslut, domar, promemorior, utredningar, utsagor, undersökningar, betänkanden, planer, förslag, anbud, avtal, kalkyler, ansökningar, meddelanden, besvär och klagomål. Som handlingar enligt offentlighetslagen klassificeras också till exempel föredragningspromemorior, expeditioner, brev, annonser, kvitton och förteckningar. Framställningar i bild omfattar bland annat fotografier, kartor, ritningar, tabeller och röntgenbilder. Dessa finns också vanligen på något underlag.

Den andra huvudgruppen av handlingar utgörs av digitala handlingar. Standardformen för sådana dokument kan sägas vara ett elektroniskt dokument, där det meddelade eller datainnehållet kan uppfattas endast med tekniska hjälpmedel. Till denna kategori hör även e-postmeddelanden samt film- och videoupptagningar. I dag är myndigheternas

handlingar i allmänhet i digital form, och myndigheternas informationssystem innehåller rikligt med olika elektroniska upptagningar.

Myndighetshandling

Myndighetshandlingar delas in enligt sitt ursprung i två grupper: handlingar som myndigheten har upprättat och handlingar som har inkommit till myndigheten. Med handlingar som har upprättats av myndigheter i tjänsten avses bland annat promemorior, utlåtanden, framställningar, beslut, berättelser, registreringar och initiativ. För att kunna betecknas som myndighetsupprättad krävs likväl att handlingen är förhållandevis genomarbetad. Handlingar på minnesantecknings- eller utkaststadiet är därför ännu inte myndighetshandlingar förrän de har lämnats in för föredragning eller någon annan behandling av ett ärende. Till vissa delar kan också en halvfärdig handling dock anses vara upprättad av en myndighet, om den har lämnats in i samband med behandlingen av ett ärende.

Handlingar som har tillställts myndigheter är till exempel ansökningar som gäller företagsstöd, tillstånd eller socialbidrag jämte bilagor, klagomål, framställningar, begärda utlåtanden och yttranden samt andra handlingar som hör till myndighetens verksamhetsområde. När enskilda handlingar, såsom ansökningar, framställningar eller anbud, kommer in till en myndighet, blir dessa jämte bilagor följaktligen sådana myndighetshandlingar som är offentliga.

Det är emellertid skäl att notera att alla handlingar eller uppgifter som tillställs myndigheterna inte är offentliga. Handlingarna kan även innehålla sekretessbelagda

uppgifter. Till exempel uppgifter om sökandens ekonomiska ställning eller privatliv som bifogas en ansökan om understöd samt affärshemligheter som ingår i ett säljanbud är inte allmänt tillgängliga, dvs. offentliga.

Den som upprättat eller sänt en handling kan dock inte förbjuda en myndighet att lämna ut uppgifter som är offentliga. Som exempel kan nämnas att uppgifterna i ansökningar är offentliga, även om sökanden kräver att utomstående ska få ta del av dem. Undantag görs givetvis för till ansökan bifogade affärshemligheter eller uppgifter om sökandens hälsotillstånd, vilka myndigheten inte får offentliggöra.

Beredningshandlingars offentlighet

När en handling bereds inom myndigheten är den i allmänhet inte ännu offentlig. Sådana handlingar är framför allt halvfärdiga handlingar och beredningshandlingar som uppkommer innan beslut fattas på basis av beredningen eller ärendets behandling slutförs på annat sätt. Utlämnande av uppgifter ur sådana handlingar som är föremål för beredning är beroende av myndighetens prövning, varför man till denna del även kan tala om prövningsbaserade offentliga handlingar.

Rent praktiskt utgör olika slags handlingar som är under beredning, som anknyter till beredningen eller som annars är ofullbordade en tämligen viktig och omfattande grupp inom förvaltningen. Handlingarna är viktiga också med tanke på möjligheterna att allmänt övervaka förvaltningsverksamheten och påverka myndigheternas åtgärder. Handlingarna upprättas i myndigheternas regi och i praktiken färdigställs de i etapper. Enligt offentlighetslagen är en sådan handling vanligen ännu inte offentlig, men den blir det i sinom tid.

Informationsbehovet är speciellt stort i samband med beredningen av förvaltningsbeslut, eftersom de beslut som i sinom tid fattas i mångt och mycket tar form redan i beredningsfasen. Ytterligare går massmedierna också vanligen in för att i ett så tidigt stadium som möjligt bevaka myndighetsplaneringen och de myndighetsbeslut som är under beredning; frågorna har givetvis nyhetsvärde och är av allmänt intresse. Därför har man i offentlighetslagen strävat efter att så entydigt som möjligt ange tidpunkten för när beredningshandlingar blir offentliga.

Promemorior, protokoll och andra motsvarande beredningsdokument som en myndighet har upprättat för behandlingen av ett förvaltningsbeslut blir offentliga samtidigt som det beslut som är föremål för beredningen har undertecknats. Denna utgångspunkt innebär att till exempel föredragningspromemorior som hänför sig till förvaltningsbeslut och annat internt beredningsmaterial som har skräddarsytt för sakbehandlingen blir offentliga när besluten har fattats. Detsamma gäller också för protokoll och utredningar som har upprättats myndighetsinternt vid beredningen av ärenden. Protokoll från till exempel kommittéers eller beredande arbetsgruppers sammanträden blir offentliga först i och med att ärendena avgörs. Ett protokoll som ett kommunalt organ har upprättat över beredningen av ett beslut blir således offentligt när beslutet har undertecknats.

En myndighet kan dock redan innan ett beslut fattas lämna ut uppgifter ur samtliga handlingar som nämns ovan. Således kan uppgifter från till exempel föredragningspromemorior, internt beredningsmaterial och annan utredning stå att få redan innan ett ärende har avgjorts.

Myndighetsprövningens gränser

En myndighet kan lämna ut uppgifter ur halvfärdiga handlingar eller beredningsdokument. I regel är det alltså möjligt att lämna ut uppgifter, men ingen har en allmän eller absolut rätt att få information ur en handling som är under beredning. Myndigheterna får likväl inte utöva sin prövningsrätt fritt och obegränsat. Hänsyn ska tas till offentlighetsprincipen, det faktum att de enskildas omfattande rätt till information är en grundläggande fri- och rättighet samt offentlighetslagens syfte.

I synnerhet när myndigheterna prövar om beredningshandlingar ska vara offentliga eller inte, ska prövningen basera sig på och främja öppenhet. Informationsintresset är i själva verket ofta stort medan ett ärende är under beredning, eftersom det fortfarande i det

stadiet är möjligt att påverka sakens utgång genom att lägga fram olika alternativa lösningar och bedömningar. Liknande synpunkter kan ibland ha relevans också i samband med halvfärdiga handlingar.

7.3 Hur offentligheten kommer till uttryck

Begäran om information

En begäran om att få ta del av innehållet i en myndighetshandling ska individualiseras tillräckligt noggrant så att myndigheten kan utreda vilken handling den avser. Begäran ska således vara så klar som möjligt samt tillräckligt entydig. Uppgifter om exempelvis en handlings exakta rubricering eller diarienummer behöver dock inte finnas i begäran. Det kan anses vara tillräckligt att sakinnehållet i handlingen eller ärendet i fråga framgår av begäran. Ifall myndigheten iakttar god informationshantering, ska det utifrån dessa approximativa uppgifter vara möjligt för myndigheten att utreda vilken handling eller vilka handlingar som avses.

En begäran om att fortlöpande eller vid någon bestämd tidpunkt få uppgifter ur handlingar i exakt angivna ärenden, till exempel beviljade bygglov, kan anses vara tillräckligt individualiserad. Begäran kan således också omfatta handlingar som ännu inte har upprättats eller som ännu inte har tillställts myndigheten. Tillräcklighetskriteriet ska relateras till myndigheternas skyldighet att i samklang med god informationshantering se till att deras offentliga handlingar kan hittas på ett smidigt sätt. Enligt offentlighetslagen ska myndigheterna därför föra förteckning över de ärenden som har inkommit för behandling, tagits upp till behandling, avgjorts eller behandlats.

Anonymitetsskydd

Den som begär en handling har anonymitetsskydd: han eller hon behöver i allmänhet inte utreda sin identitet eller motivera sin begäran. Dessa omständigheter inverkar inte heller på rätten att få ta del av offentliga handlingar. En handlingens offentlighet bestäms enligt de objektiva grunderna i offentlighetslagen, och var och en har rätt att ta del av offentliga handlingar. Vem som begär uppgifter eller till vad de offentliga uppgifterna ska användas är följaktligen irrelevant i sammanhanget.

Den som begär uppgifter kan inte heller förutsättas utreda om han eller hon gör det för att till exempel anföra besvär över myndighetens verksamhet, för att se till sina kommersiella intressen eller för att åtgärda något missförhållande. Att den som begär en handling undertecknar sin begäran eller uppger sin nationalitet får inte heller förutsättas.

Anonymitetsskyddet är inte undantagslöst. Undantagen gäller situationer där utlämnandet av uppgifter är beroende av myndighetens prövning och där någon har rätt att få uppgifter endast under vissa förutsättningar som framgår av lag. Myndigheten kan då kräva att den som begär en handling styrker sin identitet eller anger grunderna för sin

begäran, om detta behövs för att myndigheten ska kunna utöva sin prövningsrätt eller kunna utreda om personen i fråga har rätt att ta del av handlingens innehåll.

Motivering av en begäran om information

En begäran om att få ta del av en handling behöver normalt inte motiveras. Det kan dock vara nödvändigt att motivera begäran, när den avser en icke-offentlig handling. I praktiken aktualiseras motiveringsskyldigheten således vanligen när föremålet för begäran är en sekretessbelagd handling eller en handling som ännu inte är offentlig. I motiven kan anföras till exempel för vilket ändamål uppgifterna ska användas, och detta för att frågan om eventuell olägenhet eller skada som avses i sekretessgrunden ska kunna utredas.

Myndigheternas processuella skyldigheter

Om den som begär att få ta del av uppgifter inte tillräckligt noggrant har individualiserat handlingen eller uppgiften i fråga, eller av någon anledning inte kan göra detta, ska personen till exempel med diariet och andra register bistås vid individualiseringen. Myndigheterna ska enligt behov också annars ge den som begär en handling råd i anslutning till hur han eller hon ska kunna förverkliga sin rätt till information och hur han eller hon då ska förfara. Denna allmänna skyldighet att ge råd och service som följer av förvaltningslagen kompletterar biståndsbestämmelsen i offentlighetslagen.

En persons begäran om uppgifter kan gälla till exempel miljögifter i närheten av hans eller hennes bostad. Om begäran har framställts så att den omfattar alla uppgifter om miljögifter inom en radie av tre kilometer från bostaden, är det möjligt och till och med sannolikt att (miljö)myndigheternas dokumenthantering inte gör det möjligt att iaktta begäran. Begäran kan dock eventuellt anses vara så pass individualiserad att myndigheten lyckas hitta till exempel de miljögiftsrelaterade handlingar som gäller någon viss stadsdel eller kommun. Eftersom myndigheten är skyldig att bistå den som har framställt begäran och ge honom eller henne råd om det korrekta sättet att gå till väga, ska myndigheten också försöka utreda vilka av dess handlingar som innehåller de begärda uppgifterna samt därefter i mån av möjlighet verkställa begäran.

Vidare ska förfarandet vara jämlikt, vilket innebär att samtliga instanser eller grupper som begär att få ta del av uppgifter ska bemötas lika. Av detta följer bland annat att myndigheterna i situationer där ett flertal personer har begärt samma handling ska lämna ut handlingen till samtliga på samma grunder och såvitt möjligt även samtidigt. En myndighet får således inte genom sitt förfarande försätta någon enskild person eller grupp av personer i en kunskapsmässigt bättre situation på de övrigas bekostnad.

Hur besluten fattas

När myndigheterna tillämpar offentlighetslagen fattar de administrativa beslut som gäller myndighetshandlingar. Materiellt sett sörjer de dock för att offentlighetsprincipen iakttas i myndigheternas verksamhet. Den allmänna utgångspunkten är offentlighet, varför några separata förvaltningsbeslut om utlämnande av offentliga handlingar eller information i allmänhet inte fattas. Inte heller sådana organ som annars utövar myndighetsmakt brukar fatta explicita beslut om att lämna ut handlingar, utan handlingarna lämnas ut av den tjänsteman som sköter ärendet eller av någon som är anställd hos myndigheten. Också i övrigt är det skäl att göra det så enkelt som möjligt att åberopa offentligheten.

Om en myndighet på basis av grunder angivna i lag beslutar att lämna ut uppgifter ur en sekretessbelagd handling, är situationen emellertid något annorlunda; då avviker myndigheten nämligen från ett sekretessintresse med explicit lagskydd. Ett sådant beslut måste ofta kompletteras med föreskrifter om bland annat hur uppgifterna ska skyddas på behörigt sätt. Därför är det i allmänhet befogat att fatta denna typ av beslut skriftligen, åtminstone när handlingar eller uppgifter lämnas ut till enskilda.

Om en anställd hos myndigheten vägrar att lämna ut begärda handlingar eller uppgifter, ska han eller hon motivera sitt beslut. Av motiven till vägran att lämna ut uppgifter ska framgå den rättsliga grunden för det negativa beslutet. Vidare ska det anges vilka faktiska omständigheter som har lett till att begäran har avslagits. Ifall det är frågan om ett prövningsbaserat negativt beslut, ska den som begär uppgifter ytterligare meddelas åtminstone de huvudsakliga prövningsgrunder som har inverkat på den negativa ståndpunkten.

Den vars begäran har avslagits ska även upplysas om rätten att föra ärendet till myndigheten för avgörande. Här är det således frågan om rättsskyddsrelaterad vägledning, eftersom det att ett ärende förs till myndigheten för avgörande i praktiken betyder att rättelse söks i beslutet. Om handlingar eller uppgifter har begärts skriftligen, motsvaras vägledningen av en skyldighet att tillställa den som har lämnat in begäran en förfrågan om han eller hon önskar att ärendet hänskjuts till myndigheten för avgörande.

Behandling utan dröjsmål

Den som begär att få ta del av en handling har rätt att få den begärda handlingen snabbt och utan oskäligt dröjsmål. Uppgifter ur en offentlig handling ska i regel ges så snart som möjligt dvs. vanligen under samma eller följande arbetsdag, dock senast inom två veckor efter att myndigheten har mottagit en begäran om att få ta del av handlingen. I mer komplicerade fall gäller en maximitid på en månad. Det kan då vara frågan om situationer där de begärda handlingarna är många eller innehåller sekretessbelagda delar.

Hur uppgifter lämnas ut ur myndighetshandlingar

Uppgifter ur handlingar lämnas ut av den person som myndigheten har förordnat att handha detta uppdrag eller som det på grund av hans eller hennes ställning och uppgifter annars hör till. De begärda uppgifterna lämnas vanligen ut av en person till vars ställning eller uppgifter detta annars hör. Varje tjänsteman och annan anställd hos en myndighet avgör således självständigt frågan om handlingar och uppgifter som faller inom ramen för hans eller hennes verksamhetsområde och uppgifter ska lämnas ut eller inte. Till exempel de som bereder ärenden ska ge uppgifter ur de offentliga handlingar som hör till deras beredningsansvar. Personerna i fråga prövar också själva om uppgifter ur beredningshandlingar som ännu inte är offentliga ska lämnas ut.

Uppgifter ur myndighetshandlingar kan huvudsakligen – och samtidigt alternativt – lämnas ut på följande sätt, dvs.

☐ muntligen,

☐ så att handlingen läggs fram för påseende och kopiering eller får avlyssnas hos myndigheten samt

☐ så att en kopia eller en utskrift av den lämnas ut.

Med att uppgifter ur en myndighetshandling lämnas ut muntligen avses att myndigheten redogör för det offentliga innehållet i handlingen. Ett sätt att bli förtrogen med en handling är givetvis att bara syna den. Den som begär uppgifter får använda tillbörliga hjälpmedel för att tyda meddelanden som kan uppfattas endast på detta sätt. ADB-baserade uppgifter lämnas därför ut via bildskärmsterminaler eller i form av utskrifter eller kopior till exempel på disketter. När begäran avser uppgifter ur ett elektroniskt

register, kan en person få ta del av dem genom att bläddra i registret på dator.

Uppgifter om en handlingens offentliga innehåll ska i enlighet med begäran i allmänhet ges på något av de sätt som nämns ovan. Myndigheten ska således på begäran till exempel lämna ut en kopia av handlingen eller tillåta att den kopieras hos myndigheten. Om någon begär att få en kopia av en handling, har handlingen inte lämnats ut på ett korrekt sätt om innehållet endast redogörs för muntligen. Det kan anses höra till god förvaltning att myndigheterna på begäran skickar kopior eller utskrifter av handlingar per post. Offentlighetslagen förbjuder i och för sig inte myndigheterna att lämna ut uppgifter också på något annat sätt, förutsatt att någon begär det.

Uppgifter ur offentliga myndighetshandlingar kan lämnas ut också i elektronisk form. Uppgifter ur en handling kan lämnas ut till exempel som bifogat dokument i ett e-postmeddelande till den som begärt informationen.

God informationshantering

Myndigheterna ska iaktta god informationshantering. Det primära syftet med god informationshantering är att garantera kvalitativt högtstående data. Kvaliteten påverkas framför allt av sådana faktorer som att handlingarna och uppgifterna i dem ska vara tillgängliga, användbara, integrerade och skyddade. För att handlings- och

uppgiftsoffentligheten ska ha någon relevans krävs att var och en har möjligheter att få uppgifter ur offentliga handlingar och informationssystem.

Tillgänglighetskriteriet betyder således i första hand att vägen till information står öppen (access to information); tillgängligheten är en av hörnstenarna när det gäller offentlighetsprincipen. En myndighet ska planera och sköta dokument- och informationshanteringen med tanke på att handlingsoffentligheten kan genomföras smidigt. Också datasystemen och databehandlingen ska ordnas med detta mål för ögonen. För smidig offentlighet krävs ytterligare att handlingarna arkiveras klart och redigt samt att offentlighetsstrukturen också annars är ägnad att skapa fungerande data- och arkiveringssystem. För att man ska kunna tala om offentliga handlingars tillgänglighet förutsätts bland annat att handlingarna förtecknas och arkiveras på behörigt sätt samt att åtgärder vidtas för att trygga den tekniska sidan och andra motsvarande aspekter av handlingstillgängligheten.

Med att handlingar och uppgifter är användbara avses möjligheten att få information om vilka handlingar och uppgifter som finns hos myndigheterna samt möjligheten att tillbörligen utnyttja handlingarna och uppgifterna i fråga. För att handlingar och uppgifter ska vara användbara måste myndigheterna se till att dokument- och informationshanteringen är så funktionsduglig, störningsfri och redig som möjligt. Det i praktiken vanligaste sättet att föra förteckningar sker i form av diarier. I ett diarium antecknas varje ärende som har inletts hos myndigheten samt hur sakbehandlingen har framskridit.

Med att uppgifter är integrerade avses främst att de ska förvaras i den form i vilken de

har lagrats. För att handlingar och uppgifter ska vara skyddade förutsätts åtgärder för att förebygga skador och störningar med avseende på datasystem, handlingar och uppgifter. Dokumenthanteringen och datasystemet ska till exempel skyddas så att bara behöriga personer har möjlighet att ta del av handlingar eller uppgifter.

Dataskydd

Med dataskydd (data protection) avses i första hand att kraven på behandling av personuppgifter beaktas för att trygga enskilda personers privatliv och rättsskydd. Dataskyddet förpliktar såväl privata som myndigheter. Även lagrandet och behandlandet av personuppgifter bestäms i detalj av dataskyddet. Dataskyddets grunder, innehåll och tillgodoseende regleras i EU:s allmänna dataskyddsförordning (2016) och konkretiseras ytterligare i dataskyddslagen (2018).

Enligt 86 artikeln i dataskyddsförordningen kan sammanjämkandet av skyddet av personuppgifter och handlingsoffentligheten ske i enlighet med en medlemsstats nationella rätt. Särskilt offentlighetslagens sekretessbestämmelser skyddar även personuppgifter som hör till privatlivet från offentlighet. I samband med behandlingen av andra personuppgifter tillämpas däremot dataskyddsförordningen.

7.4 Sekretess och tystnadsplikt

Skyldigheten att iaktta sekretess

Skyldigheten att iaktta sekretess innebär tre olika saker: skyldigheten att se till att handlingssekretessen bibehålls, tystnadsplikt och skyldigheten att inte utnyttja sekretessbelagda uppgifter. Skyldigheterna konkretiseras som särskilda förbud och förpliktelser i offentlighetslagen.

Skyldigheten att se till att handlingssekretessen iakttas gäller i fråga om myndighetshandlingar samt kopior och utskrifter av dem. Också delar av, utdrag ur eller skriftliga varianter av en handling omfattas av skyldigheten. Som kopior betecknas förutom pappersavskrifter bland annat mikrofilmskopior och dokument som har överförts till elektronisk form, såsom elektroniska dokument sparade på en USB-sticka.

Skyldigheten att se till att handlingssekretessen iakttas inbegriper följande förbud, som också gäller kopior och utskrifter av handlingar:

- ☒ förbud att förete en handling för utomstående,
- ☒ förbud att lämna ut en handling till utomstående samt
- ☒ förbud att med hjälp av en teknisk anslutning eller på något annat sätt förete en handling för eller lämna ut den till utomstående.

Med att en handling företes för utomstående avses i princip alla förfaringssätt genom vilka en utomstående kan göra iakttagelser om handlingen eller en kopia eller utskrift av den. Handlingen behöver inte företes aktivt. Förbudet omfattar också situationer där handlingen lämnas framme så att utomstående kan se den. När en sekretessbelagd handling får ligga framme oskyddat eller en datoranslutning lämnas öppen kan det vara frågan om företeende av en handling. När innehållet i en handling röjs muntligen är vi inne på tystnadspliktens område.

Att en handling lämnas ut omfattar olika sätt att överlåta handlingar till utomstående, oberoende av om detta sker på permanent basis eller bara tillfälligt. Utlämnandet kan gå till så att handlingen ges till en utomstående eller så att den till exempel tillställs denne per e-post.

Med tystnadsplikt avses helt bokstavligt att någon är skyldig att hålla tyst eller tåga, dvs. inte får yppa någon specifik sak för utomstående. Tystnadsplikten innebär sålunda ett förbud att röja uppgifter till exempel muntligen i diskussioner eller per telefon eller genom att tala om saken i andra sammanhang. Vidare är det förbjudet att passivt röja uppgifter genom att exempelvis underlåta att vidta de åtgärder som behövs för att hindra utomstående från att få tillgång till den information som ska hållas hemlig. Myndigheterna ska således bland annat se till att det inte är möjligt för utomstående att kunna åhöra möten där sekretessbelagda uppgifter behandlas.

Förbudet att utnyttja sekretessbelagda uppgifter aktualiseras i samband med uppgifter för vilka handlingssekretess och tystnadsplikt gäller. Sådan information får inte användas för att skaffa sig själv eller någon annan fördel eller för att skada någon annan. En tjänsteman får till exempel inte utnyttja sådana sekretessbelagda uppgifter som inverkar på hur en fastighets pris eller aktiekurserna utvecklas och som han eller hon har fått kännedom om i tjänsten, fastän informationen ännu också skulle förbli hemlig. Ytterligare är det förbjudet att använda känsliga uppgifter eller affärshemligheter endast för att skada någon annan.

Utomstående och sekretess

En sekretessbelagd handling och uppgifterna i den skyddas explicit från utomstående. Som utomstående i sekretesssammanhang kan anses var och en som saknar rätt att ta del av en handling. Sådana utomstående är i allmänhet alla andra än den myndighet som innehar den sekretessbelagda handlingen.

Utomstående med avseende på sekretessbestämmelserna är framför allt kategorin enskilda, dvs. myndighetsexterna kretsar som inte uppfyller myndighetskriteriet i offentlighetslagen. Det är då frågan om bland annat fysiska personer samt företag och sammanslutningar, såsom föreningar och stiftelser. Ytterligare klassificeras andra myndigheter samt andra staters myndigheter och internationella organisationers organ också som utomstående. Med stöd av specialbestämmelser har det dock varit möjligt att lindra skyldigheten att iaktta sekretess i förhållande till andra myndigheter.

Med utomstående avses i regel också personer som arbetar hos samma myndighet men då i någon annan verksamhetsenhet eller i helt andra uppgifter. För till exempel hälsovårdspersonalen i en skola är bland annat skolans lärare och övriga anställda att betrakta som utomstående, oberoende av om skolhälsovården är en separat organisatorisk enhet eller inte.

Sekretessgrunder

En myndighetshandling kan vara sekretessbelagd endast med stöd av uttryckliga bestämmelser i lagen. Uppgifter myndigheterna har kan genom lag endast sekretessbeläggas om det finns nödvändiga skäl för det, dvs. om det finns ett sekretessintresse. Sådana nödvändiga skäl kan speciellt vara skyddet av en annan grundläggande fri- och rättighet, såsom skyddet för privatlivet.

De centrala sekretessgrunderna är angivna i 24 § i offentlighetslagen. Vidare kan det i speciallagar finnas andra sekretessgrunder. Sekretessgrunderna kan normalt delas in i tre huvudgrupper beroende på om syftet är att skydda enskilda, allmänna eller det offentliga samfundets egna intressen. Vissa av sekretessgrunderna skyddar dock samtidigt både enskilda och allmänna intressen.

De sekretessgrunder som skyddar enskilda intressen omfattar främst skyddet för privatlivet och den personliga integriteten samt affärshemligheter. Sekretessgrunderna i fråga om dessa högst personliga uppgifter gäller ett flertal olika omständigheter med

anknytning till individens privatliv eller personliga förhållanden. Till skyddet för den personliga integriteten hör närmast uppgifter om bland annat en persons ekonomiska ställning, hälsa och politiska övertygelse.

En persons privatliv är fredat för offentlighet. Till privatlivet hänförs bland annat uppgifter om en persons politiska övertygelse, privat uttalade åsikter, levnadssätt, deltagande i föreningsverksamhet eller fritidssysselsättningar, familjeliv eller andra personliga förhållanden. Uppgifter om någons sexuella beteende eller inriktning är likaså sekretessbelagda.

Skyddet för privatlivet omfattar däremot inte handlingar med uppgifter om en persons deltagande i ett politiskt uppdrag eller något annat förtroendeuppdrag, till exempel i en förening, eller om hans eller hennes kandidatur för ett sådant uppdrag. Offentliga är även uppgifter om en persons deltagande i grundandet och registreringen av ett politiskt parti eller bildande av en valmansförening för val.

Med affärshemligheter menas sådana för ett företags affärsverksamhet betydelsefulla uppgifter som företaget uppenbarligen inte har avsett för den stora allmänheten och som företaget därför kan anses ha ett särskilt intresse av att skydda för offentlighet. Affärshemligheterna kan vara tekniska eller kommersiella till naturen, men de kan också hänföra sig till ett företags administration, budgetering, verksamhetsstrategi, kunnande (know-how), erfarenheter och rön eller affärsidé. Sekretessintresset hänför sig ofta till konkurrensfaktorer, men också omständigheter som anknyter till företagets samhällsrelationer kan vara affärshemligheter.

Allmänna intressen skyddas genom sådana sekretessgrunder som ska värna om bland annat förebyggande, utredning och åtalande av brott, myndighetstillsyn, Finlands internationella förhållanden samt statens inkomst-, finans-, penning- och valutapolitik.

I syfte att trygga något allmänt intresse kan handlingar som innehåller uppgifter om beredningen av finans-, penning- och valutapolitik sekretessbeläggas. Det kan vara

frågan om bakgrundsmaterial, uträkningar eller andra utredningar. Det presumeras dock att de beslut och åtgärder som den förda politiken resulterar i är offentliga. Detta är också förenligt med beslutens samhälleliga betydelse. Handlingarna är dock sekretessbelagda, om utlämnandet av uppgifter skulle äventyra syftet med besluten eller åtgärderna eller avsevärt försvåra skötseln av finans-, penning- eller valutapolitiken.

Det huvudsakliga syftet med sekretessbestämmelsen är att skydda beredningen av dessa beslut och åtgärder, eftersom uppgifter som under berednings- eller utredningsstadiet kommer ut i offentligheten redan i sig kan ha omedelbara och betydande verkningar till exempel på finansmarknaden eller förhållandena mellan olika intresseorganisationer. I och med sekretessbestämmelsen blir det också möjligt att utnyttja överraskningsfaktorn för att ge de ekonomisk-politiska besluten en effektiv och rättvis genomslagskraft.

Vissa av sekretessgrunderna ska skydda offentliga samfunds egna intressen. Som exempel kan nämnas ett offentligt samfunds affärshemligheter samt det offentliga

samfundets åtgärder som arbetsgivare och som förhandlingspart eller part i rättstvister. Sekretessbestämmelserna i fråga gäller det offentliga samfundets intressen i situationer där det inte utövar offentlig makt utan i princip har samma ställning som de enskilda rättssubjekten i olika slags rättsliga förhållanden. Syftet med dessa sekretessgrunder är att säkerställa att de offentliga samfunden inte till följd av offentlighetsprincipen i sina ekonomiska förhållanden, i öppna konkurrenssituationer, som rättegångsparter eller arbetsgivare försätts i en väsentligt sämre ställning än de enskilda rättssubjekten i motsvarande rättsläge.

Tolkning och tillämpning av sekretessgrunderna

Eftersom det enligt 12 § 2 mom. i grundlagen inte är möjligt att begränsa offentligheten annat än av tvingande skäl, är detta nödvändighetskriterium av relevans också vid tillämpningen av sekretessbestämmelserna. Utgångspunkten är att man även vid tolkningen av sekretessgrunderna i praktiken ska gå in för att så omsorgsfullt som möjligt, och i den utsträckning som behövs, trygga sekretessintresset i fråga.

Alla inskränkningar i offentligheten innebär å andra sidan undantag från offentlighetsprincipen och den grundlagstryggade rätten att ta del av dokument. I enlighet med vedertagna lagtolkningsprinciper ska alla undantag från de grundläggande fri- och rättigheterna tolkas restriktivt och på ett sätt som främjar möjligheterna att tillgodose den egentliga grundrättigheten. Sekretessgrunderna ska således tolkas snävt och så att tolkningen gagnar de grundläggande fri- och rättigheterna; syftet är givetvis att trots begränsningarna garantera en så vitt utbredd offentlighet som möjligt.

I samband med den offentlighetsgynnande tolkningen är det dock skäl att också beakta andra grundläggande fri- och rättigheter som kan ha betydelse vid tillämpningen av sekretessgrunderna. De sekretessgrunder som hänför sig till skyddet för privatlivet ger till exempel uttryck för det i 10 § 1 mom. i grundlagen tryggade skyddet för den personliga integriteten, vilket helt konkret ger sekretessgrunderna en absolut karaktär. Till denna del kan bestämmelserna om grundläggande fri- och rättigheter de facto

ytterligare styrka nödvändigheten av att sekretessbelägga handlingar.

Rättsprinciperna inom förvaltningen och sekretessbedömningen

Sekretessbestämmelserna ska tolkas och tillämpas på ett sätt som är förenligt med rättsprinciperna inom förvaltningen. Enligt proportionalitetsprincipen ska sekretessgrunderna tillämpas så att offentligheten inte begränsas mer eller i större utsträckning än vad som är nödvändigt för det intresse som ska skyddas.

Objektivitetsprincipen förutsätter att sekretessnormerna tillämpas på ett sakligt sätt.

Detta betyder att en vägran att lämna ut uppgifter måste vara objektivt sett motiverad; avslagsgrunderna får med andra ord inte vara osakliga eller annars främmande för förvaltningsverksamheten. Strävan efter personliga fördelar eller avsikten att skydda det offentliga samfundets särskilda intressen kan beroende på situationen vara sådana främmande grunder.

Jämlikhetsprincipen föreskriver att sekretessgrunderna ska tillämpas på ett icke-diskriminerande sätt. Likadana fall ska tolkas lika, men å andra sidan ska myndigheterna också ta hänsyn till uppgifternas och situationernas olika art. Myndigheterna är också skyldiga att konsekvent följa sin offentlighets- eller sekretessbeläggningspraxis, om inte särskilda skäl talar för avvikelser.

Syftet med en sekretessgrund ska enligt ändamålsbundenhetsprincipen beaktas på behörigt sätt och alltid in casu. Förtroendeskyddsprincipen förutsätter bland annat att myndigheterna effektivt går in för att trygga de intressen sekretessgrunderna avser att skydda.

Ytterligare ska sekretessgrunderna tillämpas på ett sätt som står i överensstämmelse med offentlighetslagens syfte, vilket framgår av lagens 1 och 3 §. Hänsyn ska då tas till offentlighetsprincipen och det faktum att lagen syftar till öppenhet samt att göra det möjligt för enskilda att utöva tillsyn över den offentliga maktutövningen och användningen av offentliga medel, att fritt bilda sig åsikter samt påverka sådant beslutsfattande som avser offentlig maktutövning och bevaka sina rättigheter och skyldigheter. Utöver öppenhet ska således även enskilda människors och sammanslutningars rättigheter och intressen tillmätas betydelse vid sekretessbedömningen. I praktiken kan myndigheterna då bli tvungna att väga motstridiga förmåner och intressen mot varandra.

8. OFFENTLIG MAKTUTÖVNING OCH RÄTTSSKYDDSGARANTIERNA

8.1 Grundläggande former av rättsskydd

Med rättsskydd i samband med offentlig maktutövning avses medel och förfaranden

genom vilka man tryggar tillgodoseendet av rättigheter och skyldigheter i det förvaltningsrättsliga förhållandet mellan enskild och myndighet. Rent bokstavligt betyder rättsskydd att den enskildes rättigheter tryggas i förhållande till myndigheternas verksamhet. I den moderna rättsstaten skyddar det förvaltningsrelaterade rättsskyddet även de enskildas olika förmåner, och med hjälp av rättsmedlen kan man säkerställa att de rättsliga förpliktelserna och det rättsliga ansvaret uppfylls.

Rättsskyddet som en av rättsstatens byggstenar

Till rättsstatens väsentliga utgångspunkter hör den offentliga maktutövningens legalitet, myndighetsverksamhetens laglighetskontroll samt rättsskyddsarrangemang som effektivt tryggar individens rättigheter. Till rättsskyddet hör att förvaltningsverksamhetens lagenlighet kan hänskjutas till en oavhängig domstol för bedömning ifall myndighetsbeslutet gäller individens rättigheter eller skyldigheter. För att rättsskyddet ska uppfylla rättsstatens kriterier ska domstolen även ha en tillräckligt vitt utbredd och effektiv behörighet att bedöma beslutsfattandets lagenlighet och tillgodose det individuella rättsskyddet. Dessa rättsstatens grundelement har även i huvudsak inkluderats i grundlagen.

Rättsskyddet är en del av flera bestämmelser i grundlagen. För det första fastställer 21 § i grundlagen rättsskydd som en grundläggande rättighet och tillgängligheten till rättsskydd definieras även i 118 § i grundlagen, dvs. bestämmelsen om tjänsteansvar. Vidare stadgar 124 § i grundlagen att offentliga förvaltningsuppgifter inte kan anförtros andra än myndigheter, om det skulle äventyra bland annat rättssäkerheten.

Till rättsstatens grunder hör även att den offentliga maktutövningen ska kunna vara föremål för tillsyn. Denna aspekt tillgodoses även av förvaltningens laglighetskontroll, vilken riktar sig mot den offentliga maktutövningen och skötseln av offentliga uppgifter. Som ett rättsmedel i samband med laglighetskontrollen kan man använda sig av förvaltningsklagan, vilken regleras i förvaltningslagen.

Skyddande, reparativt och processuellt rättsskydd

Syftet med de rättsmedel som hänför sig till den offentliga maktutövningen och myndigheternas verksamhet är för det första att skydda individers eller sammanslutningars rättigheter och förmåner i förhållande till förvaltningen. Om en materiell rätt eller förmån kränks, kan man genom rättsmedlen försöka återställa eller reparera den kränkta rätten eller förmånen. Om en myndighet underlåter att säkerställa en rättighet eller förmån eller inkräktar på en rättighet utan stöd i lag, till exempel i form av begränsningar eller förbud, kan man genom rättsmedlen försöka få rättigheten tillgodosedd till fullo. Om detta inte är möjligt kan rättsmedlen grunda en rätt till ersättning eller gottgörelse.

Särskilt genom att reglera förfarandet kan man dessutom sträva till att på förhand säkerställa tillgodosendandet av kundernas rättigheter och förmåner eller främja deras genomslagskraft i myndighetsverksamheten i praktiken. Rättsskyddet har även den allmänna funktionen att förstärka rättssäkerheten och förvaltningens legalitet.

Preventivt och reparativt rättsskydd

Rättsskyddsgarantierna i den offentliga förvaltningen kan också utgående från den tidsmässiga dimensionen delas in i två huvudgrupper. Rättsskyddet på förhand, det preventiva rättsskyddet, hänför sig till verksamheten före myndigheternas beslutsfattande och grundar sig särskilt på regleringen av myndighetsförfarandet. Den baseras speciellt på reglering relaterad till myndigheternas beslutsfattandeprocesser, den offentliga maktutövningen och skötseln av offentliga förvaltningsuppgifter. Den principiellt viktigaste utgångspunkten för det preventiva rättsskyddet är förvaltningens legalitet. Individens rättigheter och skyldigheter i förhållande till den offentliga förvaltningen ska fastställas klart och tydligt genom lag (GL 80.1 §). Genom lag ska även fastställas myndigheternas behörighet att fatta beslut om individens rättigheter samt ställa förpliktelser på enskilda (GL 2.3 §).

Rättsskyddet tillgodoses även på förhand genom att iaktta klara och tillräckligt enhetliga förfarandeformer. På grund av detta anger 21 § i grundlagen bland annat rätten till behörig och snabb behandling samt rätten att bli hörd och få motiverade beslut som

garantier för god förvaltning. Det processuella rättsskyddets grundläggande kriterier konkretiseras särskilt i förvaltningslagen, offentlighetslagen och språklagen.

Med rättsskyddsgarantierna i efterhand, dvs. de reparativa garantierna, strävar man däremot efter att korrigera fel, underlåtelser, lagstridiga förfaranden eller andra rättskränkningar som skett i skötseln av en förvaltningsuppgift. Rättsskyddsgarantierna i efterhand syftar till att reparera sådana fel eller rättskränkningar, så att den materiella rätten kan tillgodoses och rättskränkningen repareras. Dessa rättsskyddets reparativa garantier hänför sig i allmänhet till redan fattade förvaltningsbeslut och i samband med dem använda förfaranden eller utförd verksamhet.

Rättsskyddets effektivitet

Rättsmedlen kan klassificeras också enligt hur effektiva de är i rättsligt hänseende. Bedömningen kan ske primärt på basis av huruvida det genom rättsmedlet är möjligt att få ett myndighetsbeslut eller en myndighetsåtgärd rättad direkt och det lagenliga rättsläget återställt. Alternativt kan medlet huvudsakligen ha endast medelbara verkningar, såsom i situationer där till exempel tjänsteansvar genomförs på basis av straff- eller ersättningsansvar.

De effektivaste rättsmedlen är de rättelse-, omprövnings- och besvärsförfarandena, eftersom dessa kan resultera i ändrade eller undanröjda myndighetsbeslut. Förvaltningsklagan, den allmänna laglighetskontrollen och genomförandet av tjänsteansvar kan däremot åtminstone inte direkt leda till att lagstridiga beslut rättas eller ändras.

Hur effektivt rättsskyddet är beror också på situationen; är det från myndighetens sida till exempel frågan om ett lagstridigt beslut eller ett procedurfel, underlåtenhet eller passivitet när ärendet har behandlats eller service tillhandahållits. För myndigheters passivitet eller underlåtelser finns det endast effektiva rättsmedel med stöd av enskilda specialbestämmelser. I övrigt när det handlar om myndigheters passivitet eller

underlåtelser är det endast tjänsteansvaret som kan aktualiseras. Procedurfel kan däremot korrigeras i efterhand med stöd av förvaltningslagen.

8.2 Rättsskyddsförfaranden

Rättsskydd i förvaltningsförfarandet

De processuella bestämmelser som gäller behandlingen av förvaltningsärenden – i synnerhet förvaltningslagen – syftar till att tillgodose och främja rättsskyddet i förvaltningsärenden redan i det stadiet då förvaltningsärendet behandlas inom myndigheten. Förvaltningslagen fastställer i första hand de preventiva rättsskyddsgarantierna. Dessa garantier för behörigt förfarandet gäller speciellt förfarandet före själva beslutsfattandet, såsom inledandet av ett ärende och dess utredning, samt fattandet av beslutet.

Rättsskyddsgarantierna i efterhand, dvs. efter beslutet fattats, regleras i förvaltningslagens bestämmelser om rättelse av fel (FörvL 50-53 §) samt ändring av

beslut genom omprövningsförfarande (FörvL 49a-49g §). Den myndighet som behandlar ärendet i ett förfarande enligt förvaltningslagen har behörighet att tillgodose dessa rättsskyddsgarantier. I förvaltningsförfarandet realiseras även den mot myndigheterna riktade laglighetskontrollen.

Rättsskydd i förvaltningsdomstolen

Ett processuellt eller materiellt fel i ett förvaltningsbeslut kan normalt hänskjutas till förvaltningsdomstolen för avgörande genom att söka ändring i beslutet genom besvär. Det besvärsbaserade rättsskyddet tillgodoses i en rättegång med anknytning till förvaltningsärendet. Reglerna om detta finns i lagen om rättegång i förvaltningsärenden, dvs. förvaltningsprocesslagen (FPL, 2019). Förvaltningsdomstolen kan i och med denna rättegång upphäva ett förvaltningsbeslut som domstolen bedömer vara lagstridigt eller ändra beslutet. Ifall det är frågan om en rättstvist som inte kan avgöras genom besvär, kan förvaltningsdomstolen behandla rättstvisten i förvaltningstvistemålsförfarande.

Rättsskydd i allmän domstol

Tjänsteansvaret genomförs vanligen som straffrättsligt tjänsteansvar eller skadeståndsansvar i allmän domstol med stöd av åtal eller ersättningstalan. Ersättning av skada orsakad av en myndighet och dess personal regleras främst i skadeståndslagen, och ersättningsansvarets grunder bedöms i första hand i tingsrätten. Även det straffrättsliga tjänsteansvaret som anges i strafflagen genomförs i allmän domstol.

Rättsmedel i samband med offentlig service och faktisk verksamhet

Rättsmedlen i samband med tillhandahållandet av offentlig service och den faktiska förvaltningsverksamheten är klart sämre utvecklade än rättsmedlen anknutna till behandlingen av förvaltningsärenden och det administrativa beslutsfattandet. Det är inte möjligt att genom en begäran om omprövning eller besvär åstadkomma en förbättring i till exempel lagstadgad offentlig service, såsom olika social-, hälsovård och

utbildningstjänster, som håller en dålig standard. Detsamma gäller olägenheter i den faktiska förvaltningsverksamheten och omedelbara offentliga maktutövningen, så som i till exempel polisens verksamhet.

Effektiva rättsmedel baserade på rättelse, omprövning eller ändrande av förvaltningsbeslut i samband med tillhandahållandet av offentlig service kan endast riktas mot det servicerelaterade beslutsfattandet. Däremot kan de i allmänhet inte riktas mot till exempel dålig service, dröjsmål i servicen eller det servicerelaterade beslutsfattandet, överdrivna maktmedel eller myndighetspassivitet. Dessa kan inte vara föremål för till exempel besvär eller ett rättelseförfarande eller en begäran om omprövning. Däremot är tillhandahållandet av offentlig service och den faktiska förvaltningsverksamheten nog föremål för skilt reglerad myndighetstillsyn. Dessutom står de under den allmänna laglighetskontrollen. Viktiga rättsmedel i samband med dessa förvaltningsformer är förvaltningsklagan och anmärkning.

8.3 Rättsskydd i förvaltningsförfarandet

Omprövningsförfarandet

Begäran om omprövning är ett medel för ändringssökande, genom vilket man yrkar på ändring eller upphävning av en myndighets förvaltningsbeslut. Omprövningsförfarandet baserar sig på en specialbestämmelse enligt vilken begäran om omprövning görs hos den myndighet som fattat beslutet, hos en högre myndighet eller hos ett särskilt förvaltningsorgan såsom en rättelsenämnd. När det gäller ett beslut fattat av en enskild tjänsteman riktas en begäran om omprövning i allmänhet till den myndighet där tjänstemannen jobbar. Myndigheten behandlar och avgör begäran om omprövning i enlighet med det förfarande som regleras i förvaltningslagen.

Omprövningsförfarandet är ofta ett nödvändigt förstadium i förhållande till sökande av ändring i beslutet genom besvär. På det här viset försöker man gallra bort uppenbara och tydliga fel för att korrigera dem snabbt till följd av en begäran om omprövning. I domstolsförfarande är det å sin sida motiverat att behandlat speciellt rättsligt knepiga eller tolkningsbara ärenden och för rättsskyddet särskilt väsentliga frågor.

Förvaltningslagen anger inte någon allmän rätt till att göra en begäran om omprövning. Denna rätt är alltid baserad på en specialbestämmelse i någon annan lag. Om det i lag har stiftats en sådan rätt, kan man inte söka ändring i beslutet genom att överklaga.

Omprövning får i allmänhet begäras av den som beslutet avser eller vars rätt, skyldighet eller fördel direkt påverkas av beslutet. Vidare får kommunmedlemmar begära omprövning av kommunala myndigheters beslut. En myndighet får därtill begära omprövning på grundval av en bestämmelse i lag eller om rätten att söka ändring är behövlig för det allmänna intresse som myndigheten ska bevaka.

En begäran om omprövning ska göras skriftligen eller till exempel genom e-post. Den görs hos den myndighet som fattat beslutet eller hos den som sköter en offentlig förvaltningsuppgift och som fattat beslutet. En begäran om omprövning ska normalt göras inom 30 dagar från delfåendet av beslutet, men i kommunalförvaltningen är den

motsvarande tidsfristen 14 dagar. En begäran om omprövning som gjorts för sent tas inte upp till prövning. Detta hindrar dock inte att man rättar ett sak- eller förfarandefel, eftersom den myndighet som ska avgöra begäran om omprövning på eget initiativ kan rätta ett sådant fel i beslutet.

Den allmänna utgångspunkten är att en begäran om omprövning får göras på såväl laglighets- som ändamålsenlighetsgrunder. I praktiken är grunden för en begäran om omprövning i allmänhet det att beslutet är lagstridigt på grund av ett sakfel eller fel i förfarandet. Omprövning av beslutet kan ändå krävas även på den grunden att det skulle finnas bättre beslutsalternativ eller att det inte är ändamålsenligt. Den myndighet som prövar begäran om omprövning kan således bedöma även olika lagenliga alternativ till beslutet.

När myndigheten prövat begäran om omprövning kan den ändra, upphäva eller vidmakthålla förvaltningsbeslutet. En myndighet kan även under behandlingen av en

begäran om omprövning på eget initiativ rätta ett sak-, förfarande- eller skrivfel i beslutet.

Ett omprövningsbeslut är ett överklagbart förvaltningsbeslut. I det kan sökas ändring genom besvär, men endast på laglighetsgrunden. I besväret får man även framställa nya grunder till sina yrkanden och även överlag nya yrkanden.

Endast den som ursprungligen begärt omprövning har besvärsrätt. Om förvaltningsbeslutet till följd av begäran om omprövning däremot har ändrats eller upphävts, får även de som enligt de allmänna bestämmelserna har besvärsrätt i saken överklaga beslutet.

Rättelse av förvaltningsbeslut

Med rättelse av förvaltningsbeslut avses ett förfarande där en myndighet behandlar ett avgjort ärende på nytt och rättar ett fel i avgörandet. Myndigheten behandlar rättelseärendet antingen på eget initiativ eller på en parts yrkande. I rättelseförfarandet gör myndigheten ett nytt, rättat beslut, som träder i kraft i stället för det tidigare beslutet.

Rättelseförfarandet kan hänföra sig till fyra olika företeelser som inverkar på förfarandet eller beslutet. En myndighet kan rätta ett sakfel i beslutet och ett fel i förfarandet som skett i ärendets behandling eller beslutsfattandet. Även ny utredning kan ligga som grund till rättelse av beslutet. Vidare har myndigheten en skyldighet att rätta ett uppenbart skrivfel i beslutet.

Med sakfel avses att beslutet grundar sig på klart oriktig eller bristfällig utredning eller på uppenbart oriktiga eller bristande rättsliga grunder. Sakfelen hänför sig således till fakta och normer som beslutsfattandet baserats på samt deras bedömning.

Med fel i förfarandet avses ett fel som inträffat vid sakbehandlingen av ärendet.

Eftersom det processuella rättsskyddet väsentligen bygger på förvaltningslagen, är det just åsidosättandet av procedurbestämmelserna i förvaltningslagen som utgör urtypen för de förfaranderelaterade felen. De vanligaste procedurfelen gäller i synnerhet situationer där en jävig person deltar i behandlingen av ett ärende, då en part inte blivit hörd eller hörandet varit bristfälligt och där besluten är innehålls- och motiveringsmässigt bristfälliga.

För att ett sak- eller procedurfel ska kunna rättas förutsätts att parten samtycker, om beslutet rättas till hans eller hennes nackdel eller på ett för honom eller henne annars menligt eller ofördelaktigt sätt. Om felet har föranletts av partens förfarande kan det däremot även rättas på ett för honom eller henne ofördelaktigt sätt och utan krav på samtycke.

En myndighet kan avgöra ett ärende på nytt, om det har tillkommit sådan ny utredning i saken som väsentligt kan påverka beslutet (FörvL 50.1 § 4 p). Sådan ny utredning ger vid handen att myndighetens tidigare beslut till sitt faktaunderlag är felaktigt. Den nya utredningen kan vara baserad på en förändring i faktaomständigheterna efter

beslutsfattandet. Även väsentliga förändringar i en parts omständigheter som skett efter beslutsfattandet kan tas i beaktande som ny utredning.

Till exempel ett negativt beslut om ett tillstånd eller en förmån kan rättas till ett positivt avgörande, om det finns ny utredning som visar att förutsättningarna för ett sådant beslut existerar efter de förändrade omständigheterna. I en sådan situation behöver man alltså inte nödvändigtvis göra en ny ansökan för att beviljas tillståndet eller förmånen. På basis av den nya utredningen kan beslutet rättas endast till partens fördel, med andra ord ger inte ens partens samtycke rätt att använda den nya utredningen till partens nackdel.

Skrivfel beror främst på tekniska orsaker, såsom ett lagrings- eller utskriftsfel eller fel utförda räkneoperationer. Ifall ett sådant fel är uppenbart, ska myndigheten rätta det. Ett skrivfel får dock inte rättas, om rättelsen skulle leda till ett för parten oskäligt resultat och det inte har föranletts av partens förfarande.

Ett rättelseärende måste anhängiggöras inom fem år från det att beslutet i fråga fattades. Fem års fristen innebär att också förvaltningsbeslut som har vunnit laga kraft kan rättas. När förvaltningsdomstolen har avgjort ett överklagat beslut är det inte längre möjligt att yrka på rättelse. Då finns det nämligen inte längre något beslut som kunde bli föremål för rättelse, eftersom det ursprungliga beslutet har ersatts av förvaltningsdomstolens avgörande, på vilket förvaltningslagen inte tillämpas.

8.4 Rättegång i förvaltningsärenden

Sökande av ändring i förvaltningsbeslut och rätten till en rättvis rättegång

Rättsskyddet i förvaltningsärenden kan även tillgodoses i domstolsförfarande genom att söka ändring i ett förvaltningsbeslut. Rätten att söka ändring tryggas i 21 § 1 mom. i grundlagen, där det sägs att var och en har "rätt ... att få ett beslut som gäller hans eller hennes rättigheter och skyldigheter behandlat vid domstol eller något annat oavhängigt

rättskipningsorgan”. Denna grundläggande rättighet förstärks ytterligare av 2 mom. i samma paragraf, som i sin tur föreskriver att rätten att söka ändring hör till garantierna för en rättvis rättegång, som ska tryggas genom lag. Även förvaltningens legalitet kan sägas förutsätta att myndighetsbeslut får överklagas; i annat fall vore det inte möjligt att effektivt utöva tillsyn över hur myndigheterna följer lag.

I förvaltningsprocesslagen regleras frågor som förutsättningarna för utövandet av besvär rätt, besvärsförfarandet och grunderna för rättegångsbehandlingen av förvaltningsärenden. Förutom normer om förvaltningsbesvär har lagen också bestämmelser om extraordinärt ändringssökande och förvaltningstvister. Ytterligare kan det i speciallagar ingå bestämmelser om rätten att söka ändring och det förfarande som då ska iakttas. Den viktigaste är kommunallagen, som föreskriver bland annat hur kommunala beslut kan överklagas och kommunalbesvär anföras.

Rätten att anföras besvär

Rätten till rättvis rättegång förutsätter att var och en har rätt att få ett förvaltningsbeslut som gäller hans eller hennes rättigheter och skyldigheter behandlat vid en domstol.

Besvärsrätten anger den krets av rättssubjekt som har rätt att besvära sig över förvaltningsbeslut. Om någon saknar besvärsrätt, lämnas besväret utan prövning.

Besvärsrätten bestäms delvis enligt samma principer i fråga om såväl förvaltnings- som kommunalbesvären. Gemensamt för båda är att parterna har besvärsrätt. Rätt att anföra kommunalbesvär har förutom parten varje kommunmedlem.

En parts besvärsrätt har definierats på samma sätt i förvaltningsprocesslagen och kommunallagen. Rätt att anföra besvär över ett förvaltningsbeslut i egenskap av part har ”den som beslutet avser eller vars rätt, skyldighet eller fördel direkt påverkas av beslutet” (FPL 7.1 §; KommunL 137.1 §).

Föremålet för ett förvaltningsbeslut är den person för vilken myndighetsbeslutet medför en skyldighet, en begränsning eller ett förbud eller vars ansökan har avslagits helt eller delvis. Besvärsrätt i egenskap av part har då till exempel en person vars ansökan om sociala förmåner eller tjänster har avslagits genom ett förvaltningsbeslut och likaså den vars ansökan om förvaltningstillstånd har avslagits helt eller delvis. Besvärsrätt har likaså personer som till exempel har påförts skatt eller ålagts betalningsskyldighet eller personer som har påförts en administrativ påföljd eller vilkas näringstillstånd har återkallats.

Ett förvaltningsbeslut har ofta olika verkningar även på andra än parter. Sådana verkningar kan till exempel hänföra sig till företags konkurrensställning, miljöförhållanden, privatliv, boende eller arbete. Exempelvis kan ett miljötillstånd ha verkningar på ställningen av grannar samt konkurrenter med näringstillstånd. Ett beslut angående offentligheten av ett dokument kan å sin sida ha negativa verkningar på de skyddade intressena av personer som nämns i dokumentet, till exempel på deras privatliv eller affärshemligheter. Ifall denna typens verkningar av ett förvaltningsbeslut är avsevärda och av omedelbar rättslig relevans, har även de som är föremål för dessa omedelbara rättsverkningar besvärsrätt.

De vilkas ställning påverkas endast indirekt eller faktiskt av ett förvaltningsbeslut eller som inte kan åberopa en explicit skyddad rättighet saknar besvärsrätt. Exempelvis grundar inte endast det faktum att ett beslut har verkningar på en konkurrenssituation i sig besvärsrätt till konkurrenten. Inte heller allmänt intresse räcker som grund till besvärsrätt. På denna grund har till exempel olika intresseorganisationer traditionellt ansetts sakna besvärsrätt över beslut som kan ha verkningar relaterade till deras intressebevakning.

Det finns dock ett flertal specialbestämmelser i lagstiftning som ger intresseföreningar besvärsrätt. Som exempel kan nämnas rätten för miljö- och naturskyddsföreningar att anföra besvär över beslut som hör till deras verksamhetsområden. I dagens rättspraxis går man också in för att lättare ge föreningar besvärsrätt.

En annan myndighet har också rätt att anföra besvär över ett förvaltningsbeslut, om besvärsrätten är nödvändig för det allmänna intresse som myndigheten ska bevaka eller

en specialbestämmelse grundar besvärsrätt åt myndigheten (FPL 7.1 §). Bevakande av allmänt intresse grundar sig i allmänhet på olika lagstadgade tillsynsuppgifter. Föremål för dessa kan vara bland annat individernas hälsa och säkerhet, arbetarskydd, värnande om miljön, naturen eller kulturvärden, näringsfrihetens fungerande eller tryggheten av tillräckliga social- och hälsovårdstjänster.

Tillämpningsområdet för kommunalbesvär är mer omfattande än förvaltningsbesvär, eftersom, utöver parterna, vilken kommunmedlem som helst har rätt att anföra besvär över kommunala myndigheters beslut (KommunL 92 §). För besvärsrätt förutsätts således inte att en kommunmedlem har ett rättsligt eller något annat intresse i saken. Kommunmedlemmarna har också rätt att framställa begäran om omprövning; omprövningsförfarandet föregår i regel kommunalbesvären. Den vittomfattande besvärsrätten i samband med kommunalbesvär är baserad på tanken om kommunen som ett samfund. Enligt den tänker man att kommunens medlemmar bildar ett samfund, och det är var och ens plikt att höra till det. Därför är det även i varje kommunmedlems intresse att följa med samfundets beslut och utöva laglighetskontroll över dem.

I förvaltningsprocesslagen stadgas skilt om rätten att anföra besvär över förvaltningsdomstolarnas beslut. Utgångspunkten är att besvärsrätten ligger hos parten, dvs. den som förvaltningsrättens beslut avser eller vars rätt, skyldighet eller fördel direkt påverkas av beslutet. Vidare har den myndighet som fattat det ursprungliga förvaltningsbeslutet rätt att anföra besvär över förvaltningsdomstolens beslut om domstolen har upphävt myndighetens beslut eller ändrat det (FPL 109.2 §). Om till exempel förvaltningsdomstolen upphäver ett ämbetsverks tillstånds- eller förmånsbeslut eller ändrar ämbetsverkets bindande beslut, har ämbetsverket besvärsrätt i saken. En myndighet har ytterligare besvärsrätt över förvaltningsdomstolens beslut om överklagandet är behövligt med anledning av det allmänna intresse som myndigheten ska bevaka (FPL 109.3 §). Det kan även finnas specialbestämmelser angående besvärsrätten.

Rätten att anföra fortsatta kommunalbesvär är dock i vissa fall mer omfattande än vad som sägs ovan. Om förvaltningsdomstolen upphäver ett kommunalt organs beslut med anledning av kommunalbesvär, får vilken kommunmedlem som helst utöver parterna fortsätta besvärprocessen. Bakom detta ligger tanken att den kommunmedlem som låter sig nöja till exempel med en nämnds beslut inte har någon orsak att överklaga det. Om beslutet därefter upphävs med anledning av besvär är läget ett annat, varför det kan vara motiverat för kommunmedlemmen att använda sin besvärsrätt. Också kommunen har rätt att anföra besvär i situationer där besvärsinstansen har upphävt eller ändrat ett beslut som något av dess organ – till exempel fullmäktige, kommunstyrelsen eller en nämnd – har fattat.

Ett besluts överklagbarhet

Med överklagbarhet avses att man kan söka ändring i ett myndighetsbeslut genom att anföra besvär till förvaltningsdomstolen. Överklagbarheten i förvaltningsärenden har

definierats brett: ” Ett beslut genom vilket en myndighet har avgjort eller avvisat ett förvaltningsärende får överklagas genom besvär.” (FPL 6.1 §) Myndighetens avgörande i sak i ett förvaltningsärende, dvs. förvaltningsbeslutet är således i allmänhet överklagbart. Även ett beslut i samband med en begäran om omprövning är ett överklagbart förvaltningsbeslut. Överklagbarheten omfattar även ett beslut genom vilket myndigheten lämnat en ansökan eller ett annat förvaltningsärende utan prövning.

Definitionen av myndighet i förvaltningsprocesslagen har en mer vid formulering än vanligt. Begreppet myndighet i samband med lagens tillämpning innefattar utöver egentliga förvaltningsmyndigheter även andra än myndigheter, om de sköter offentliga förvaltningsuppgifter. Sådana uppgifter är i praktiken bland annat olika gransknings-, certifierings- och registreringsuppgifter samt uppgifter relaterade till lagstadgad offentlig service. Förvaltningsbeslut gjorda i samband med deras skötsel är således överklagbara.

Besvären gäller i allmänhet förvaltningsbeslut som innehåller lagtillämpning. Det kan till exempel vara frågan om förvaltningsbeslut relaterade till förvaltningstillstånd eller betalningsskyldighet. Lagtillämpningsbeslut där offentlig service beviljas eller avslås får likaså överklagas. Det är däremot inte möjligt att anföra besvär över tillhandahållande av offentlig service, såsom undervisning eller vårdåtgärder. Till överklagbarheten hör inte heller den faktiska utövningen av offentlig makt, såsom polisens trafikdirigerande verksamhet eller maktåtgärder.

Ett överklagbart förvaltningsbeslut innehåller myndighetens avgörande i sak, som är slutligt och bindande. Dessa kriterier innebär att olika slags principbeslut, förhandsställningstaganden, planer, utlåtanden, framställningar, yttranden och föredragningar inte i sig lämpar sig som föremål för besvär, om inte även dessa innehåller ett likadant avgörande i sak, som är bindande och har rättsverkningar på individens rättigheter eller skyldigheter.

I praktiken är föremålet för besvär vanligen ett skriftligt förvaltningsbeslut, som även kan vara i elektronisk form. Bestämmelserna om anförande av besvär har som

utgångspunkt att det är ett skriftligt förvaltningsbeslut som är föremål för besväret. Det här framgår bland annat från det faktum att man till besväret ska foga det överklagade beslutet och annan utredning om när ändringssökanden har fått del av beslutet (FPL 16 §).

De viktigaste inskränkningarna i överklagbarheten anges i 6 § 2 mom. i förvaltningsprocesslagen. Enligt bestämmelsen får man inte söka ändring i ett förvaltningsbeslut som endast gäller beredningen av ett ärende. Ett beslut gjort på basis av beredningen är däremot överklagbart, och när besvär anförs över det kan man även åberopa till exempel försummelse av utredning, fel i ett utlåtande eller annat felaktigt förfarande i beredningsstadiet.

Överklagbarhetsförbud gäller även för sådana åtgärder av teknisk natur och osjälvständiga beslut som görs i samband med verkställigheten av ett förvaltningsbeslut. Däremot är sådana verkställighetsrelaterade beslut överklagbara i vilka det till exempel fastställs självständiga förpliktelser eller administrativa påföljder.

Förvaltningsinterna order är inte heller överklagbara. Sådana är främst arbetsledningsorder relaterade till arbetets eller uppgifternas ledning och tillsyn och som ges av en person anställd av myndigheten. Dessa grundar sig på arbetsgivarens direktionsrätt i tjänsteförhållandet.

Hur besvär anföras

Besvär över ett myndighetsbeslut anföras i allmänhet till förvaltningsdomstolen. Besvären ska göras skriftligt inom besvärstiden. I besvären ska uppges ändringssökandens namn och kontaktuppgifter och vidare ska det till besvären bifogas de i lagen förutsatta handlingarna. Däremot har det inte angetts några särskilda kriterier för besvärens yttre form, hurdant skrivsätt som ska användas i besvären eller hurdan stil besvärsskriften ska ha.

Besvärens skriftliga form betyder att besvären kan anföras skriftligt eller med elektroniskt meddelande. Som minimikrav på skriftlig form kan tänkas att besvären framställs på ett sätt så de går att läsas och förstås. Besvärens formkrav förutsätter inte att besvärsskriften är undertecknad.

Till besvären ska fogas de handlingar ändringssökanden åberopar till stöd för sina yrkanden. Skriftlig utredning kan även lämnas in under rättegången, så ändringssökanden behöver inte framställa allt material som stöder yrkandena inom besvärstiden och som bilagor till besvären. Ytterligare ska till besvären fogas det överklagade beslutet och utredning om när ändringssökanden har fått del av beslutet.

Besvären ska vara inlämnade hos den behöriga förvaltningsdomstolen senast inom 30 dagar från delfåendet av beslutet. Om besvär inte anförts inom tidsfristen, lämnar förvaltningsdomstolen besvären utan prövning.

Innehållskriterierna i besvären är knappa och de har i rättspraxis tillämpats tämligen flexibelt. I besvären ska i vilket fall som helst uppges det överklagade beslutet,

yrkandena, dvs. till vilka delar ändring söks i beslutet och vilka ändringar som yrkas, grunderna för yrkandena samt vad besvärsrätten grundar sig på om det överklagade beslutet inte avser ändringssökanden själv. Med grunderna för yrkandena avses sådana faktabaserade och rättsliga argument och uppgifter som stöder besvären.

Besvär får anföras endast på den grunden att myndighetsbeslutet strider mot lag (FPL 13.1 §). Med laglighetsgrunden avses en i besvären framställd invändning att beslutet är lagstridigt till exempel på grund av överskridande av befogenheter eller ett förfaranderelaterat fel. I regel orsakar följande omständigheter att ett beslut är lagstridigt och kan således utgöra noggrannare grunder för besvär:

- ☐ myndigheten har tillämpat lagen fel
- ☐ myndigheten har överskridit sina befogenheter
- ☐ myndigheten har använt sin prövningsrätt på ett sätt som strider mot rättsprinciperna inom förvaltningen
- ☐ beslutet är baserat på bristfällig eller felaktig utredning

- ☐ beslutet är baserat på felaktig bedömning av fakta eller utredning
- ☐ det har skett ett procedurfel i sakbehandling av ärendet eller
- ☐ beslutet är lagstridigt på någon annan grund.

Om en myndighet kan bevilja eller låta bli att bevilja ett understöd när vissa i lagen angivna förutsättningar uppfylls, kan besvärsgrunder till exempel vara det att bestämmelsen som innehåller dessa förutsättningar har tillämpats lagstridigt. Vidare är det möjligt att åberopa att myndigheten har använt sin prövningsrätt inkonsekvent eller partiskt, eftersom lagligt beslutsfattande även kräver att rättsprinciperna inom förvaltningen iakttas. Däremot kan man inte framgångsrikt som besvärgrund framställa att myndigheten borde ha beviljat understödet till ett bättre eller mer ändamålsenligt subjekt eller ändamål.

Behandlingen av besvär i förvaltningsdomstolen

Rättegången i ett förvaltningsärende har sin tyngdpunkt i den skriftliga handläggningen. Enligt förvaltningsprocesslagen behandlas ett ärende i förvaltningsdomstolen i regel skriftligt på basis av besvären, det överklagade beslutet och annat rättegångsmaterial. Vidare kan det ordnas en muntlig förberedelse, muntlig förhandling, syn eller inspektion. Muntlig förhandling är ändå det primära sättet att utreda ärendet och ordnas vid behov för utredningen av ärendet.

Syftet med förvaltningsprocessen är i all väsentlighet att tillgodose rättsskyddets tillgänglighet i förvaltningsärenden och rättstvister som hänför sig till det offentlighetsrättsliga rättsförhållandet. Det här tar sig även uttryck i en strävan att garantera ett för parterna lätthanterligt och flexibelt förfarande. Anhängiggörandet av förvaltningsprocessen och agerande som part i den förutsätter inte nödvändigtvis juridisk utbildning eller biträde, trots att rättsfrågan under behandling kanske är knepig och invecklad. Vidare förutsätter den förvaltningsprocessuella serviceprincipen att förvaltningsdomstolen ser till att det inte blir oskäligt svårt att iaktta processreglerna.

Förvaltningsdomstolen ska sörja för ledandet av rättegången och se till att ärendet blir utrett. Förvaltningsdomstolen har således en självständig och aktiv roll i målets utredning, speciellt om individens rättsskydd förutsätter det. I processledningen ska domstolen även sörja för processens jämlikhet och ömsesidighet. Jämlikhet innebär bland annat att parternas skillnader i kunskap och processfärdigheter tas i beaktande. Ömsesidighet å sin sida förutsätter att man i samband med hörande bereder en part tillfälle att framställa sin uppfattning om alla yrkanden och all utredning som framlagts.

Utredningsansvaret har även fördelats på rättegångens parter. Den enskilda parten och myndigheten som fattat det överklagade beslutet ska sanningsenligt lägga fram utredning om grunderna för deras yrkanden. De ska vidare medverka till att målet blir utrett till den del det förutsätts av ärendets rättsliga natur.

I praktiken förverkligas parternas primära utredningsskyldighet på det sättet att ändringssökanden först presenterar sina yrkanden och grunderna för dem och samtidigt lämnar in utredning som stöder faktaomständigheterna i målet. Ur det överklagade

beslutet framgår redan myndighetens utredning, men domstolen ska utöver detta i regel be myndigheten lämna in ett svar på ändringssökandens yrkanden och grunder.

Vid behov ska domstolen ännu peka ut åt parterna vilken tilläggsutredning som krävs i målet. En part ska i samband med hörande beredas tillfälle att ge sin förklaring över yrkandena och utredningen i målet. Myndigheten har en skyldighet att som part i rättegången iaktta lag, och ska delta i målets utredning jämlikt och opartiskt.

Förvaltningsdomstolens beslutsfattande

Förvaltningsdomstolen fattar sitt beslut på basis av ärendets utredning och domstolens beslutsprövning. Enligt grundbestämmelsen om förvaltningsdomstolens beslutsmakt ska förvaltningsdomstolen ”i sitt beslut avgöra alla de yrkanden som framförts i ett ärende” (FPL 79 §). I beslutsprövningen ska förvaltningsdomstolen pröva alla omständigheter som kommit fram i ärendet och besluta vilka omständigheter avgörandet kan grundas på (FPL 79 §). Förvaltningsdomstolen använder fri bevisprövning när den bedömer vilken utredning som är relevant för dess beslutsfattande.

Förvaltningsdomstolen kan med sitt beslut förkasta eller bifalla besvären i sin helhet eller till vissa delar. Ytterligare kan domstolen lämna besvären utan prövning helt eller delvis. Om den finner att besvären är grundlösa, ska de förkastas. Om besvären däremot bifalls, blir konsekvensen i regel att beslutet helt eller delvis upphävs. Vidare är det möjligt att förvaltningsdomstolen upphäver förvaltningsbeslutet och återförvisar ärendet till myndigheten för ny behandling. Besvären lämnas utan prövning om det inte finns rättsliga förutsättningar att pröva dem. Orsaken kan vara till exempel den att ändringssökanden saknar besvärsrätt, att beslutet inte är överklagbart eller att besvären har anförts för sent.

Förvaltningsdomstolarna

Rättegången i förvaltningsärenden sker i allmänhet i förvaltningsdomstolarna. I deras

beslut får ändring sökas hos högsta förvaltningsdomstolen, om den beviljar besvärstillstånd. Högsta förvaltningsdomstolen fungerar således som prejudikatdomstol. Rättegången i förvaltningsdomstolen föranleds i flera fall av det obligatoriska omprövningsförfarandet, som genomförs i enlighet med det förfarande som stadgats i förvaltningslagen.

Ytterligare finns det de speciella förvaltningsdomstolarna försäkringsdomstolen och marknadsdomstolen. I synnerhet beslut angående socialförsäkringsskyddet överklagas till speciella besvärsnämnder, varifrån fortsatta besvär kan anföras hos försäkringsdomstolen. Till marknadsdomstolens behörighet igen hör bland annat konkurrensbegränsningar, konsumentskydd och ärenden relaterade till offentliga upphandlingar.

9. FÖRVALTNINGENS LAGLIGHETSKONTROLL OCH TJÄNSTEANSVAR

9.1 Laglighetskontroll och förvaltningsklagan

Laglighetskontrollens objekt

I förvaltningens laglighetskontroll har riksdagens justitieombudsman och justitiekanslern, vilka funderar som förvaltningsverksamhetens högsta laglighetsövervakare, en central roll. Till deras viktigaste uppgifter hör att allmänt övervaka förvaltningsverksamhetens och den offentliga maktutövningens laglighet. De har till uppgift att övervaka att domstolarna och andra myndigheter samt tjänstemännen, offentligt anställda arbetstagare och också andra, när de sköter offentliga uppdrag, följer lag och fullgör sina skyldigheter (GL 108–109 §).

Laglighetskontrollen gäller såväl myndigheternas verksamhet som skötseln av offentliga uppdrag, och då även i situationer där enskilda personer eller sammanslutningar har hand om dem. När till exempel kommuner sköter lagstadgade uppgifter genom att köpa tjänster av enskilda tjänsteproducenter, utför de som tillhandahåller köptjänsterna offentliga uppdrag. Justitieombudsmannens och justitiekanslerns laglighetskontroll inbegriper också skötseln av sådana uppdrag. Laglighetskontrollen omfattar däremot inte verksamhet som bedrivs av enskilda personer, föreningar eller företag.

Även överstående myndigheter riktar laglighetskontroll mot deras underordnades organ. Det vanligaste är hierarkisk tillsyn som utövas av en myndighet på samma förvaltningsområde. Denna tillsyn är baserad på det faktum att en överstående myndighet även ansvarar för lagligheten i dess underordnades organ. Till exempel svarar ett ministerium inom sitt ansvarsområde för att förvaltningen fungerar som sig bör (GL 68.1 §), och kommunförvaltningen för kommunens förvaltning (KommunL 39 §).

Förvaltningsklagan

Den allmänna laglighetskontrollen av förvaltningen anhängiggörs via förvaltningsklagan, vilken regleras i 8a kapitlet i förvaltningslagen. Förvaltningsklagan är en anmälan om ett lagstridigt förfarande eller försummade förpliktelser inom förvaltningen. Den kan även hänföra sig till något annat administrativt missförhållande. Förvaltningsklagan anförs hos

den överordnade myndigheten som utövar tillsyn över verksamheten i fråga eller hos de högsta laglighetsövervakarna, vilka fungerar som besvärsmyndigheter. Eftersom till exempel Polisstyrelsen utövar tillsyn över polisens verksamhet, kan en förvaltningsklagan över polisens förfarande eller polisens försummelse anföras hos Polisstyrelsen eller de högsta laglighetsövervakarna.

Vem som helst får anföras förvaltningsklagan, som dessutom kan gälla myndighetsverksamhet av vilket slag som helst, oberoende av om besluten har skriftlig form eller inte eller om det är frågan om faktiska åtgärder. Att en myndighet har underlåtit att handla eller har misskött sina ämbetsåtgärder kan också vara föremål för klagan. Även externaliserad förvaltningsverksamhet hör till förvaltningsklagens tillämpningsområde, eftersom klagomål kan framställas över enskilda personers eller sammanslutningars verksamhet till den del dessa utövar offentlig makt eller sköter offentliga uppdrag (FörvL 53a §).

Åtgärder till följd av förvaltningsklagan

Till följd av en förvaltningsklagan ska besvärsmyndigheten skrida till sådana åtgärder den anser är nödvändiga och inom dess behörighet. Om det finns orsak för det kan tillsynsmyndigheten utöva administrativ styrning, vilket är en åtgärd reglerad i förvaltningslagen (FörvL 53c §). Det består av att göra den övervakade uppmärksam på kraven på god förvaltning eller underrätta den övervakade om hur tillsynsmyndigheten uppfattar att ett lagenligt förfarande skulle se ut. En mera klandrande åtgärd är att ge en anmärkning åt den övervakade, vilket kan göras om besvärsmyndigheten anser att en lindrigare styrning inte som helhet bedömt är tillräcklig.

Om den gärning som klagan gäller till sin art eller allvarighet är särskilt klandervärd, kan besvärsmyndigheten vidta åtgärder för att genomföra tjänsteansvar. Sådana åtgärder kan till exempel bestå av att göra en begäran om utredning till polisen, framställande av ett skadeståndsyrkande eller påbörjande av ett tjänstemannarättsligt förfarande, såsom givande av varning eller uppsägning. Om besvärsmyndigheten beslutar att påbörja ett sådant förfarande, förfaller behandlingen av förvaltningsklagan.

Klagomyndigheten ska ge ett skriftligt beslut där det framgår det avgörande som gjorts till följd av klagan samt avgörandets motiveringar. Beslutet delges till den som anført klagan och den som varit föremål för klagan. Klagomyndigheten kan även anse att förvaltningsklagan inte förutsätter några åtgärder. Den som anført klagan och den som varit föremål för klagan ska även informeras om ett sådant avgörande.

Klagomyndigheten kan inte till följd av förvaltningsklagan själv korrigera, ändra eller upphäva förvaltningsbeslutet. Den kan däremot föreslå att till exempel ett korrigerande förfarande ska inledas, en ursäkt ska ges eller en ersättning betalas. Klagomyndigheten kan även vidta åtgärder för att genomföra tjänsteansvaret. Om klagomyndigheten har behörighet att anhängiggöra återbrytande v beslut, kan den även vidta åtgärder för att få ett uppenbart lagstridigt beslut återbrutet.

9.2 Tjänsteansvar och hur det genomförs

Ansvar för ämbetsåtgärder

Tjänsteansvar innebär en tjänstemans särskilda och individuella rättsliga ansvar över sin verksamhet. Grundbestämmelsen om ansvar för ämbetsåtgärder finns i 118 § 1 mom. i grundlagen, enligt vilken en tjänsteman svarar för att hans eller hennes ämbetsåtgärder är lagliga. Tjänsteansvar kan göras gällande till följd av tjänstemannens verksamhet, om han eller hon i sina uppgifter agerar mot lagen eller sina tjänsteplikter eller försummar sina uppgifter. 124 § i grundlagen förutsätter även att de som är utanför myndighetsmaskineriet men ändå sköter offentliga förvaltningsuppgifter eller utövar offentlig makt enligt lag agerar under straffrättsligt tjänsteansvar.

Strafflagens och skadeståndslagens bestämmelser anger de närmare grunderna för ansvaret för ämbetsåtgärder och reglerar i detalj på vilka sätt ansvaret kan genomföras. På motsvarande sätt kan tjänsteansvaret indelas i straffrättsligt tjänsteansvar och skadeståndsansvar. Vidare innehåller tjänstemannalagen och vissa speciallagar särskilda ansvarsbestämmelser angående tjänstemän och utövning av offentlig makt.

Tjänsteansvaret i dessa bestämmelser genomförs genom administrativa påföljder i ett administrativt förfarande.

Tjänsteansvaret är mera vittomfattande än det allmänna rättsliga ansvaret bland annat i det hänseendet att ansvarströskeln är lägre. Redan ett ringa fel kan formellt bedömt behandlas som till exempel brott mot tjänsteplikt av oaktsamhet. Ett tjänstebrott kan även begås genom en handling som inte vore straffbar för en enskild medborgare. Vidare är ett förvaltningsbesluts föredragande ansvarig för en felaktighet i ett beslut som gjorts på basis av hans eller hennes föredragning, om inte föredraganden reserverar sig mot beslutet (GL 118.2 §). Å andra sidan kan tillämpningsområdet för tjänsteansvar i praktiken vara mera vittomfattande än det allmänna rättsliga ansvaret.

Tjänsteansvarets funktion

Det ligger två synpunkter bakom tanken om ett speciellt ansvar för ämbetsåtgärder och skötseln av offentliga uppgifter. För det första är den offentliga maktutövningen till sin natur en special form av maktutövning, och ska således även vara underställt speciellt rättsligt ansvar. För det andra förutsätter skötseln av förvaltningsuppgifter att legalitetsprincipen iakttas, en hög nivå av offentligt tillit samt opartiskhet. Av dessa orsaker förutsätts även att det rättsliga ansvaret i tjänsteförhållandet och myndigheternas maktutövning är strängare än normalt.

Tjänsteansvarets funktion hänför sig alltså i all väsentlighet till förverkligandet av god förvaltning, rättsskyddet och förvaltningens legalitet. Ansvaret för ämbetsåtgärder är förankrat i grundlagen och den utgör en viktig del av grunderna för god förvaltning, som tryggas i 21 § i grundlagen. Tjänsteansvaret innebär även för sin del en rättsskyddsgaranti mot missbruk av offentlig makt eller myndigheternas befogenheter. En annan viktig funktion av tjänsteansvaret är att stöda den grundlagstryggade legalitetsprincipen samt tillgodoseendet av den bakomliggande rättsstatsprincipen. Därför kan tjänsteansvar alltid genomföras om den offentliga maktutövningen inte bygger på lag eller om lag inte noggrant iakttagits i den offentlig verksamheten.

Hur tjänsteansvar kan genomföras

Sätten hur tjänsteansvaret kan genomföras är inte enhetligt reglerade i lagstiftningen. I praktiken kan tjänsteansvar genomföras på tre olika sätt:

- ☐ Administrativt tjänsteansvar: påförande av administrativ påföljd
- ☐ Straffrättsligt tjänsteansvar: utdömande av straff
- ☐ Skadeståndsansvar: realiserande av skadeståndsskyldighet.

Genomförandet av administrativt tjänsteansvar är baserat främst på de påföljder som anges i tjänstemannalagstiftningen. En myndighet kan i ett administrativt förfarande ge en tjänsteman en varning eller säga upp eller häva ett tjänsteförhållande. Varning kan användas om brottet mot tjänsteplikterna som helhet anses vara så ringa att de inte anses utgöra brott mot tjänsteplikt av oaktsamhet. Uppsägning av tjänsteförhållandet förutsätter att det finns av tjänstemannen beroende särskilt vägande skäl för det.

Grunderna för det straffrättsliga tjänsteansvaret fastställs i strafflagens bestämmelser angående tjänstebrott. Som tjänstebrott bedöms å ena sidan särskilt klandervärda tjänstefel, vilka består av mutbrotten, brott mot tjänstehemlighet och missbruk av tjänsteställning. Å andra sidan är även ett brott mot tjänsteplikten straffbart, dvs. att tjänstemannen bryter mot sin tjänsteplikt "enligt bestämmelser eller föreskrifter som ska iakttas i tjänsteutövning". Till exempel förfaranden som strider mot förvaltningslagen, offentlighetslagen eller språklagen kan bedömas som brott mot tjänsteplikten.

Den allmänna grunden för skadeståndsansvar är att tjänstefelet har orsakat skada. Skadeståndsansvar kan däremot inte baseras på det att en tjänsteman orsakar en förmånsförlust eller annan skada genom ett agerande som faller inom ramen för lagen och tjänsteplikterna. Sådana konsekvenser av offentlig maktutövning som följer lagen kan vara till exempel en tjänstemans beslut med följden att ett förvaltningstillstånd återkallas, en ansökan om ekonomiskt stöd förkastas eller en ekonomiskt oförmånlig förpliktelse ställs på någon.

